主动调查报告

对专营巴士行车班次
的监察机制

二〇一四年一月

香港申诉专员公署

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	**1.1 – 1.3**
调查范围	**1.4**
调查过程	**1.5 – 1.6**
2 巴士脱班和延误的问题	
背景资料	**2.1**
监管专营巴士公司营运的法例及规定	**2.2**
脱班问题	**2.3 – 2.5**
行车延误问题	**2.6 –2.9**
投诉数字	**2.10 – 2.11**
巴士脱班或行车延误的原因	**2.12 – 2.13**
3 对巴士行车班次的监察	
监察机制	**3.1 – 3.13**
就服务未符合规定的跟进工作	**3.14 – 3.15**
法定罚则	**3.16 – 3.17**
本署观察所得	**3.18 – 3.20**
4 交通挤塞	**4.1 – 4.5**
行车速度	**4.6 – 4.10**
导致交通挤塞的原因	**4.11 – 4.19**
实行的改善措施	**4.20 – 4.28**
交通挤塞引起的问题	**4.29 – 4.36**
总结	**4.37**
5 车长人手不足及其它问题	

车长人手不足 **5.1 – 5.6**
车辆不足及车辆机械故障 **5.7**
「其它原因」 **5.8**
「鬼巴」问题 **5.9 – 5.13**

6 *处理巴士服务投诉*
初步调查 **6.1**
投诉涉及巴士公司不能控制的因素 **6.2**
投诉涉及巴士公司可控制的因素 **6.3 – 6.4**
回复投诉的时限 **6.5**
个案研究 **6.6 – 6.22**
本署的总体观察 **6.23 – 6.28**

7 *整体评论及建议* **7.1 – 7.4**

附件
一　脱班原因统计数字 **2.12**
二　按车辆种类划分的车辆登记及领牌数字 **4.11**

主动调查报告摘要

运输署
对专营巴士行车班次的监察机制

申诉专员公署不时接获市民投诉，指运输署没有妥善监管专营巴士公司的运作，以致某些巴士路线经常有班次延误或脱班的情况出现。

2. 虽然该署有机制监管专营巴士公司的运作，亦有既定程序处理市民的投诉，但巴士行车班次延误或脱班问题持续，不少市民对该署就他们的投诉的响应，仍感到不满。这显示运输署的监察机制似乎并不完全奏效，而该署在响应市民在这方面的投诉上，似乎亦有改善空间。

3. 为此，申诉专员在二〇一二年十月十八日宣布展开主动调查，审研运输署对专营巴士行车班次的监察机制，以及处理投诉的程序，以寻找可改善之处。

监管专营巴士公司营运的法例及规定

4. 根据《公共巴士服务条例》（第 230 章），专营巴士公司在专营期内，须维持达至运输署满意程度的适当而有效率的公共巴士服务，就其巴士营运数据备存妥当记录，并按时向该署提供有关记录。

5. 运输署现时共发出六个专营权给下列五间专营巴士公司：

- 九龙巴士有限公司（「九巴」）；
- 城巴有限公司（港岛及过海路线专营权）（「城巴一」）；
- 城巴有限公司（机场及北大屿山巴士网络专营权）（「城巴二」）；
- 新世界第一巴士服务有限公司（「新巴」）；
- 龙运巴士有限公司（「龙运」）；以及
- 新大屿山巴士有限公司（「大巴」）。

五间专营巴士公司现时在全港经营不同的巴士路线，平均每年载客约 14 亿人次。

法定罚则

6. 根据《公共巴士服务条例》，如专营巴士公司没有遵从其专营权条款或条例规定，而又未有合理解释及跟进，行政长官会同行政会议可向该巴士公司施以罚款，金额由首次不超过 10,000 元至其后最高的 50,000 元不等。另外，条例亦订明，如专营巴士公司没有提出良好因由而未能维持适当而有效率的公共巴士服务，则行政长官会同行政会议可撤销该巴士公司经营某路线的权利或撤销全部专营权。

对巴士行车班次的监察

7. 现时运输署透过下列途径监察专营巴士公司的行车班次情况：

- 规定巴士公司须就其内部监控系统进行「系统审核」；
- 审视巴士公司呈交的营运记录；
- 进行不同类型的调查和实地视察；
- 要求巴士公司在每年的「远期计划」中列出其预期来年的服务指标；以及
- 要求巴士公司进行乘客满意程度调查及提交报告。

8. 巴士公司现时备存以下数据的记录，经核实后于七天后呈交运输署：

- 各条路线每班巴士从总站开出的时间；
- 各条路线巴士每日行走的班次数目及公里总数；
- 各条路线巴士每日因受各因素影响而欠缺的班次数目；以及
- 每日当值车长人数和每月后备车长人数等。

9. 运输署在处理对巴士公司的投诉或有需要就巴士公司的整体服务作评估时，会参考上述数据，亦会定期对这些资料作分析，用作对巴士班次的恒常监察之用。

就运输署监察工作的整体观察

10. 运输署有足够渠道收集有关巴士行车班次的营运数据，而收集的数据亦相当大量详尽。然而，该署未有充分利用这些数据，对一些市民关注的问题（例如：巴士班次延误、特别班次的调度

等），进行深入研究。此外，在核实巴士公司的营运资料方面亦略有不足。该署主要透过抽查及在处理投诉时进行调查，以及依赖合资格审计师或认证机构进行的「系统审核」。本署认为，该署应加强核实巴士公司提供的营运数据。

脱班及延误问题

脱班的定义

11. 每一条巴士路线均有一份「服务详情表」，订明巴士公司须提供的服务水平，包括服务时间和在不同时段的班次等。根据现时运输署的定义，巴士脱班是指个别巴士路线每日实际行走的班次数目少于该路线的「服务详情表」内订明的班次数目。

12. 当巴士公司遇上突发事故或因应节日及特别情况而实施临时交通安排时，会因应实际情况需要而调整班次、或安排临时特别班次直接前往中途站接载乘客，以加快疏导中途站的乘客。这些班次会被视为一个实际行走的班次，即不算脱班。

脱班情况

13. 各专营巴士公司在二〇〇八年至二〇一二年期间的脱班率如下：

巴士公司	**2008年**	**2009年**	**2010年**	**2011年**	**2012年**
九巴	3.2%	3.3%	6.5%	8%	4.6%
城巴一	1.9%	1.5%	1.4%	1.9%	3.0%
城巴二	0.9%	0.5%	0.4%	0.9%	1.0%
新巴	2.9%	2.2%	2.5%	3.1%	4.7%
龙运	0.8%	0.5%	1.2%	2.6%	2.6%
大巴	0.5%	0%	0%	0.1%	0.1%

14. 在二〇一〇年至二〇一二年，巴士公司进行的乘客满意程度调查显示，乘客对巴士班次稳定性的满意程度出现下降的情况：

满意程度	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**
满意 / 非常满意	55%	55%	52%
不满意 / 非常不满意	20%	26%	27%
无意见	25%	19%	21%

15. 运输署在过去三年透过不同渠道收到有关专营巴士服务班次失准、脱班或延误的投诉数字[1]有明显上升趋势:

部门或机构	2010 年	2011 年	2012 年
交通投诉组	1,100	1,468	3,508
1823 电话中心	875	1,612	3,485
总数（宗）	**1,975**	**3,080**	**6,993**

16. 运输署认为，由于脱班率自二〇一二年年中开始已有下降的情况（见上文第 **13** 段），但同年乘客投诉巴士班次的数字则上升，该署估计个中的原因可能是市民对专营巴士公司的责任认识加深；传媒广泛报道巴士服务脱班后提高市民对巴士服务的关注；以及个人通讯器材日渐普及，市民更容易透过不同渠道作出投诉。

脱班问题的跟进工作

17. 在二〇一一年及二〇一二年，运输署分别留意到有 549 次及 719 次所调查的路线出现脱班，并作出以下跟进：

跟进项目	2011 年（次）	2012 年（次）
向巴士公司发出提示信或电邮	2,701	5,733
与巴士公司透过电话或会议讨论	200	38
修订巴士路线的「服务详情表」	194	287
向巴士公司发出警告信	6	2

上述数字显示，在该两个年度运输署大幅增加了对巴士公司就脱班情况发出的提示，这相信与投诉数字也大幅增加有关（见上文第 **15** 段）。

18. 政府在过去二十年只曾一次引用对于巴士公司违规的法定罚则（见上文第 **6** 段）[2]。此外，罚款的金额亦不具阻吓性；而撤销个别路线或全部专营权的罚则，于大多数情况下无助于改善服务。况且，该署拟对巴士公司作出法定惩罚，必须首先得到行政长官会同行政会议的批准，程序需时。对于巴士脱班的问题，该署实际只是倚赖发出提示信或警告信，但其效力令人生疑。因

[1] *由于市民可能会就同一个案透过不同渠道投诉，运输署接获的投诉数字未有扣除重复计算的个案。*

[2] *九〇年代中，政府曾引用《公共巴士服务条例》对一间专营巴士公司罚款 8,000 元。其后，因该巴士公司的整体服务表现欠理想，政府不再延续其专营权。*

此，该署应考虑检讨现行的惩罚机制是否适切，是否需要增加措施，如对外公布每次发出警告信的详情等。

班次延误

19. 运输署没有就巴士班次延误的情况及原因进行统计和分析。运输署认为，巴士行车延误并不一定会构成脱班。出现延误虽非理想，但若巴士公司在个别车辆未能按照原有时间开出时，能尽力采取补救措施，如尽快安排开出下一个班次，以避免脱班情况出现，则基本上可以接受。

20. 鉴于运输署未能提供相关行车延误统计数字，本署曾两次派员进行实地观察，以了解巴士行车延误的情况。结果显示，延误的班次约占 26%,延误时间由 1 至 20 分钟不等,大部分(约 84%)延误时间少于 5 分钟。另外，就涉及较多投诉的三条巴士路线，本署亦审研了运输署提供的在二〇一三年一月至六月期间的每个星期一的相关营运资料。本署留意到，由总站开出的实际时间比预定开出时间有延误的班次约占 20%。延误时间由 1 至 30 分钟不等。当中延误 1 至 5 分钟的最多，约占 81%。本署的观察规模非常有限，运输署应就巴士班次延误问题进行深入探讨及相关的数据分析；如有需要，应要求巴士公司在其日常提交的营运数据中加入相关数据，从而对「巴士脱班」和「班次延误」问题，作出更有效的监察和规管。

21. 本署对运输署关于巴士行车延误的看法甚有保留。本署认为，巴士行车延误包括下列四种情况：

(1) 在相关时段出现脱班，而以整天计算，班次数目未能符合规定，当天仍属有巴士脱班；

(2) 在相关时段有巴士脱班，但在其它时段班次数目较规定多，故以整天计算并无脱班；

(3) 因应特殊情况的安排，有关班次不停该站；以及

(4) 巴士到站的时间有延误，延误的程度近乎两班车的相隔时间。

22. 就运输署而言，只有第一种情况属脱班。但从乘客的角度来看，第(1)至第(4)种情况均属脱班；若把第(2)至第(4)种情形亦

计算为脱班，脱班率必定更为严重。由此可见，该署对巴士脱班的定义和班次延误的看法，与市民的感受有很大落差。事实上，二〇一二年乘客投诉巴士班次的数字在运输署计算的脱班率得到改善的情况下上升（见上文第 **16** 段），与该署对巴士脱班的定义和市民的感受有很大落差，亦可能有关。

23. 本署认为，严重的班次延误和特殊班次安排，对乘客而言均与脱班无异。因此，该署应从速检讨脱班的定义，考虑把一天分为不同时段，分别计算巴士脱班的情况。

巴士脱班或行车延误的原因

24. 运输署表示，导致巴士脱班或行车延误的原因包括：

- 车长人手不足；车辆不足 / 车辆机械故障（即坏车）；
- 交通挤塞 / 交通意外；以及
- 「其它原因」：恶劣天气、台风、因游行或大型活动而封路或改道、车辆被抽调进行突击检查、在车程中有乘客问题需要处理等等。

25. 另外，部分巴士公司管理层人员和车长表示，私家车数目增长过多及车辆违例停泊严重而引致道路阻塞，会令巴士脱班或行车延误的情况恶化。

交通挤塞

行车速度

26. 交通挤塞的情况，可反映于车辆行驶的速度。二〇〇八年至二〇一二年所有车辆在主要道路的行车速度的数据显示，二〇一二年各区的平均车速比二〇〇八年的平均车速慢。可是，这未必能反映巴士实际面对的路面行车速度，因为一方面巴士须遵守既定路线，而其它车辆可选择避免行经挤塞的道路，故巴士可能较受道路挤塞影响；但另一方面巴士亦可能因受惠于巴士专线等交通措施而免受某些挤塞的道路影响。本署留意到有报章报道，一间巴士公司表示，比较二〇一二年与二〇〇七年，其辖下的巴士平均行车速度整体放缓了 17%，明显地减慢。对此，运输署应联络有关巴士公司，要求提供相关数据。若证实情况属实，应与巴士公司检讨，需否修改个别路线的行车时间、行经路段或进行路线重组。若数据不实，该署便应向公众澄清，以正视听。

交通挤塞与巴士脱班

27. 尽管近年整体巴士行车速度是否有减慢尚待证实，因交通挤塞而导致巴士脱班的问题确有恶化迹象。各巴士公司在过去五年因交通挤塞而引致的脱班率如下：

巴士公司	**2008 年**	**2009 年**	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**
九巴	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.7%
城巴一	0.6%	0.6%	0.9%	0.9%	1.0%
城巴二	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
新巴	0.7%	0.6%	0.9%	1.2%	1.3%
龙运	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
大巴	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

数字显示，三间主要的巴士公司因交通挤塞而引致的脱班率有上升趋势。

导致交通挤塞的原因

私家车数目增长

28. 运输署一直有留意车辆数目增长导致交通挤塞的情况。政府在二〇一一年提高汽车首次登记税，以遏止车辆的增长。

29. 二〇〇八年及二〇一二年的车辆领牌总数分别为 575,106 辆及 653,010 辆，增长数目为 77,904 辆（约 13.5%），当中私家车的增长数目为 71,556 辆，约占整体车辆增长数目的 91.9%，而专营巴士的数目则为负增长。

30. 过去五年，香港汽车的总数量增长虽然并不算多，但整体行车道路的总长度亦无显著增长：在二〇〇八年及二〇一二年，公共行车道路的总长度分别为约 2,040 公里及约 2,090 公里。

31. 运输署认为，由于交通运输设施均有其容量限制，实际在道路上车流的增长幅度，不会与车辆数量增长的比率相同。纵使车辆总数量有所增加，驾车出行的数量会因为预期可能产生的延误而相应减少。因此，整体车辆数目增加不一定造成交通挤塞，道路网络与车辆数量的增长幅度亦不成正比。本署认为，该署应密切监察车辆数目的增长会否造成交通挤塞，以致影响巴士的行车速度。

车辆违例停泊

32. 一般而言，车辆违例停泊亦是导致道路挤塞的一个原因。就有关违例泊车妨碍巴士行驶的投诉，运输署会要求警方到有关路段采取执法行动。就个别路段违例泊车问题而影响巴士的运作，该署会实施交通管理计划或修改行车路线，亦会调整行车时间表以反映个别巴士路线实际的行车时间。

33. 就违例泊车妨碍巴士行驶的问题，该署于二〇一一年及二〇一二年合共在17个受违例泊车影响巴士行驶的地点,作出改善，包括要求警方执法及在合适地点实施可行交通管理措施。另外，巴士公司亦有就个别地点直接要求警方加强执法。该署认为，实施交通管理措施时，需要警方大力配合执法，方能奏效。

34. 由于大部分的巴士路线行经主要干道，而主要干道一般都已划为限制区，禁止车辆上落客及停车。因此，运输署不认同违例泊车严重是导致巴士脱班的原因。对此，本署曾派员到多个地点进行实地视察，发现一些地区在划为限制区的时段，不时有车辆违例停泊的情况出现，违例停泊情况偶尔更严重阻碍巴士靠站或行驶。本署认为，违例泊车的情况在制定「服务详情表」后会有所改变，该署应联同巴士公司及有关部门不时重新检视车辆违例停泊的情况及对巴士行车的影响，从而制订相应改善措施。

实行的改善措施

35. 为稳定巴士班次，运输署会与巴士公司共同研究改善方案，包括修改行车时间及重组巴士路线。

修改行车时间

36. 路面情况会由于社会经济发展及交通基建而有所改变，令巴士未能在原先订定的行车时间内完成车程，造成脱班或行车延误。因此，巴士公司在需要时会向运输署提出申请，修改行车时间，以反映实况。该署亦会因应日常监察巴士公司的观察，在需要时主动要求巴士公司作修改。

巴士路线重组

37. 为优化巴士路线的网络及纾缓交通挤塞情况，该署每年均会与各巴士公司检讨其巴士路线网络，选择合适的路线进行路线重组计划。在实行重组前，该署须咨询受影响地区的区议会，过

程所需时间因应每个方案的复杂性、接获的反对意见的多寡，以及是否跨地区而有所不同。

38. 据二〇一〇年六月至二〇一三年五月的数据，该署提交区议会的路线重组计划方案众多，但最终通过实施的方案不足60%，成功率并不理想。本署明白，巴士重组安排（尤其是涉及减少服务的建议）难免会对现有的乘客造成不便。另一方面，大量巴士在路面行走，不但会造成交通挤塞，增加空气污染，如有关路线的载客率偏低，更有可能增加巴士公司的成本和加价压力。因此，运输署必须在不同持份者的利益之间作出平衡。事实上，巴士重组计划的顺利执行，有赖各方的包容、合作及支持。因此，本署认为，该署应加强宣传以推动巴士路线重组计划，让市民明白有关计划的重要性及好处。

交通挤塞问题总结

39. 本署理解，交通挤塞并非是巴士公司可控制的因素，但鉴于它是造成巴士脱班/班次延误的主因之一，要解决此问题，运输署实是责无旁贷。因此，该署必须密切监察车辆数目的增长对巴士运作的影响，以及加强对巴士脱班和班次延误的监控，以及就巴士路线重组计划加强宣传工作。

车长人手不足

40. 车长人手不足是另一个导致巴士脱班的主要原因。过去五年，巴士公司因车长人手不足而引致的脱班率如下：

巴士公司	**2008 年**	**2009 年**	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**
九巴	1.2%	1.6%	4.4%	5.2%	2.6%
城巴一	0.2%	0.3%	0.2%	0.3%	0.8%
城巴二	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
新巴	0.3%	0.2%	0.4%	0.7%	1.1%
龙运	0.1%	0.0%	0.3%	1.6%	2.1%
大巴	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

41. 因车长人手不足而导致巴士脱班的问题，在二〇一〇年及二〇一一年特别严重，尤以一间主要的巴士公司（九巴）为甚，而另一间巴士公司（龙运）则于二〇一一年及二〇一二年明显转趋严重。

42. 各巴士公司均设有一定数目的后备车长，以备当有车长临

时缺勤或放假时补上。然而，若车长流失率上升，巴士公司又未能及时招聘足够新车长，仍会出现脱班情况。鉴于新聘车长培训需时，兼且并非每一个后备车长都熟悉行走某一条巴士路线，故即使有后备车长亦可能无法成功配对行走需要车长的路线。据运输署及巴士公司管理层人员反映，近年车长人手不足的原因，主要是劳工市场情况转变，导致巴士车长一职相对缺乏吸引力，以及现职车长的流失率上升。运输署曾就此与相关巴士公司管理层举行会议商讨，巴士公司亦已在二〇一一年及二〇一二年实行多项改善措施，情况此后已有改善。

43. 不过，车长人手不足的问题并未完全解决，有三间巴士公司的情况更有上升之势，当局对此不能掉以轻心。以九巴而言，因车长人手不足引致巴士脱班的情况需要两年时间才能改善，情况绝不理想。鉴于聘请足够车长属巴士公司的责任，亦是巴士公司可控制的范围，当运输署察觉到有巴士公司开始出现车长人手紧绌的迹象时，便应尽快跟进，督促相关的巴士公司从速解决问题。

车辆不足及车辆机械故障

44. 车辆不足及车辆机械故障引致巴士脱班占一定的比率，而两者亦属巴士公司可控制的范围。本署认为，运输署应向巴士公司了解车辆不足及车辆机械故障的主要原因，并探讨适当改善措施。

「其它原因」

45. 引致脱班的「其它原因」（见上文第 **24** 段）所占的比率并不低。本署认为，运输署应仔细分析目前笼统归类为「其它原因」中的细项，并在有需要时找出相应解决脱班问题的方法。

「鬼巴」问题

46. 二〇一二年年中有报章报道，发现有一间专营巴士公司为求短时间「造靓条数」，而安排巴士在接近总站附近的中途站开出，直接驶回总站，便当作一个完整的班次。有关报道把这些班次称为「鬼巴」。

47. 就此问题，运输署随即进行一连串的跟进工作，并就该巴

士公司的部分路线进行调查。经调查后，运输署表示，至今没有确凿的证据证明巴士公司曾涉及安排所谓「鬼巴」在路线上行驶。

48. 本署认为，有关「鬼巴」的说法是一个相当严重的指控，该署应密切留意有关报道，跟进调查，并在适当时向公众交代情况。

处理巴士服务投诉

49. 就巴士班次失准、脱班或延误的投诉，运输署会要求有关巴士公司响应及提交相关营运资料作审阅。与此同时，该署一般会向巴士公司发提示信，要求后者留意改善。该署亦会因应情况安排路线调查。

50. 若发现巴士公司未有按「服务详情表」规定提供服务，而脱班或班次失准的原因是巴士公司不能控制的（如交通挤塞、交通意外等），该署在需要时会与巴士公司共同研究改善措施。

51. 若导致脱班或班次失准的原因属巴士公司可控制的范围（如车长人手不足、车辆不足及车辆机械故障），而巴士公司没有合理解释或适时作出改善，该署会再向巴士公司发出提示信，要求实时采取改善措施。如情况持续，该署会发出警告信。

52. 至于何时发警告信，该署没有硬性规定，要视乎个案的持续性及严重程度而定。

53. 该署在接获书面投诉的 5 个工作天内必须发信认收，并须在 10 个工作天内回复投诉人。若个案复杂，该署会先作初步回复，并在 21 个工作天内详覆。对于非常繁复的投诉个案，该署或需更长的时间处理，但会适时向投诉人交代原因。

个案研究

54. 本署综合公众人士提供的意见及投诉的资料，归纳市民对运输署处理投诉之不满如下：

- 只作转介者，没有自己作出调查；
- 该署如何查证巴士公司响应的数据属实，令人质疑；
- 回复投诉时间过长；以及
- 未能解决脱班或班次延误的问题。

55. 本署拣选了多宗个案作详细研究，以下撮要列出本署对其中三宗个案的观察所得。

个案	本署观察所得
个案一	• 运输署确曾核对巴士公司先前提交的营运数据记录，并进行路线调查；该署回复时间大致符合内部指引规定。 • 然而，投诉人在一年多期间不断提出类同投诉，但该署却以处理单一投诉的手法，每次回复只按该次投诉内容作出一式一样的响应：解释该次班次失准原因、告知调查结果、承诺继续监察，但欠缺具体改善措施，或是可见的改善成效。此外，该署的回复亦多是不断重复先前的回复内容，实难怪投诉人不满而不断投诉。
个案二	• 在该署的初步调查阶段，巴士公司已承认是因为车长缺勤及交通意外，以致巴士班次失准，因此，就个别投诉的起因而言，该署不需要作更深入调查。该署并非只求解释个别事件，亦有进行路线调查及审视事涉巴士路线的脱班率，以监察较整体的脱班问题，值得赞许。 • 不过，该署未有就巴士公司多次因车长缺勤而采取进一步具体跟进行动，则有欠完善。
个案三	• 该署并非只作转介，亦有核对巴士公司先前提交的营运数据记录，并在有需要时作路线调查，更在投诉人提出质疑时，以不同方法查证巴士公司的解释是否属实，处理认真，亦在个别问题上响应了投诉人的的质疑。 • 由于该署未能有效解决投诉人关注的巴士脱班及延误问题，而部门的回复亦未能向投诉人清楚解释该署有什么中、长期的措施改善情况，投诉人对该署响应仍然不满。 • 虽然该署未能每次均按内部服务承诺回复投诉人，但由于有些投诉较繁复，该署需多

个案	本署观察所得
	次要求巴士公司解释或索取进一步资料，故回复需时，实可理解。然而，该署职员应按内部指引的规定，适时向投诉人发简覆交代原因。

对运输署处理投诉的总体观察

调查及查证

56. 在有限的资源下，该署职员难以就每宗投诉对巴士公司提供的资料反复查证或安排路线调查。然而，若过往已有大量对某路线的投诉，或投诉人多次投诉，则该署应考虑对巴士公司提供的数据的真实性作反复求证，并在回复投诉人时全面向投诉人交代详情，以释除其疑虑。

57. 现时该署并无指引，帮助职员判断在甚么情况下需要进行查证或安排实地调查等工作。

回复时间

58. 就处理较复杂的个案，该署需多次要求巴士公司解释或索取进一步数据，故回复投诉人需时，可以理解，惟须适时向投诉人发简覆交代。

如何回应投诉

59. 在该署处理的大多数投诉中，其实职员已作出适当调查，亦已尽力回答市民，但市民仍然不满，归根结柢，是因为班次延误问题未获真正解决。

60. 运输署在回答市民对巴士脱班的投诉时，并无提及相关巴士路线的整体脱班情况，就班次延误问题是否严重，亦基于缺乏数据而无法掌握班次延误问题。在响应大多数有关投诉时，该署只能给予概括的回复，令投诉人怀疑该署有否认真跟进投诉。本署认为，该署在回复投诉人时，应尽量提供足够具体数据和数据，交代跟进详情，以释除其疑虑。

整体评论及建议

61. 此项主动调查的结果显示，该署监察巴士行车班次的机

制，有三大不足之处：

- 该署记录的脱班率与市民心目中的脱班率有很大差异；
- 未有充分利用巴士公司提供的营运数据，就一些市民关注的问题作深入分析，以加强对巴士服务的监督；以及
- 对巴士公司的惩罚机制并不适切。

62. 此外，该署在处理及回复关于巴士脱班或延误的投诉方面，虽然职员大都有认真处理，但往往因未能给予投诉人确切的回应而被人诟病。

63. 申诉专员向运输署提出了 14 项建议，主要的建议包括：

(1) 检讨现行的惩罚机制（上文第 **18** 段）。

(2) 就巴士班次延误问题进行探讨及相关的数据分析；如有需要，应要求巴士公司在其日常提交的营运数据中加入相关数据（上文第 **20** 段）。

(3) 从速检讨脱班的定义，考虑按不同时段分别计算巴士脱班的情况（上文第 **23** 段）。

(4) 密切监察车辆数目的增长会否造成交通挤塞及影响巴士的行车速度（上文第 **31** 段）。

(5) 加强宣传以推动巴士路线重组计划，让市民明白有关计划的重要性及好处（上文第 **38** 段）。

(6) 继续监察巴士公司车长人手不足的情况，当察觉到有巴士公司开始出现车长人手紧绌的迹象，即尽快跟进，督促相关的巴士公司从速解决问题（上文第 **43** 段）。

(7) 考虑制订内部指引，帮助职员判断在甚么情况下需要进行查证或安排实地调查等工作（上文第 **57** 段）。

(8) 在回复投诉人时，应尽量提供足够具体数据和数据，交代跟进详情，以释除其疑虑（上文第 **60** 段）。

申 诉 专 员 公 署
二 〇 一 四 年 一 月

Executive Summary

Direct Investigation into Mechanism of Transport Department for Monitoring the Frequencies of Franchised Bus Services

The Office of The Ombudsman has from time to time received complaints from members of the public against the Transport Department ("TD") for failing to properly monitor the operations of franchised bus companies. They alleged that certain bus routes were plagued with problems of delayed or even lost trips.

2. Although TD has put in place a mechanism to monitor the operations of franchised bus companies and established procedures for handling complaints from the public, the problems of delayed or lost trips have persisted and many members of the public are still dissatisfied with the Department's responses to their complaints. This shows that TD's monitoring mechanism is not entirely effective. There also seems to be room for improvement in the way TD responds to public complaints on these issues.

3. In this connection, The Ombudsman declared on 18 October 2012 this direct investigation into the mechanism of TD for monitoring the frequencies of franchised bus services and its complaint handling procedures with a view to identifying possible areas for improvement.

Laws and Regulations Governing Operations of Franchised Bus Companies

4. According to the Public Bus Services Ordinance ("PBSO", Cap 230), a franchised bus company shall, at all times during the franchise period, maintain to the satisfaction of TD a proper and efficient public bus service. It shall also keep proper records in respect of the operational data of its bus service and regularly furnish such records to TD.

5. Currently, TD has granted six franchises to the following five franchised bus companies:

- Kowloon Motor Bus Company Limited ("KMB");
- Citybus Limited (Franchise for Hong Kong Island and Cross Harbour Routes) ("Citybus 1");
- Citybus Limited (Franchise for Airport and North Lantau Bus Network) ("Citybus 2");
- New World First Bus Services Limited ("NWFB");
- Long Win Bus Company Limited ("LW"); and
- New Lantao Bus Company Limited ("NLB").

The five franchised bus companies now operate different bus routes throughout the territory, delivering a total of around 1.4 billion passenger-trips on average annually.

Statutory Penalties

6. Under the PBSO, if a franchised bus company fails to comply with the clauses of its franchise or provisions of the PBSO without reasonable explanation and follow-up action, the Chief Executive-in-Council ("CE-in-C") may impose on the bus company a financial penalty ranging from not exceeding $10,000 for the first occasion to a maximum of $50,000 subsequently. Furthermore, the PBSO stipulates that if a franchised bus company fails to maintain a proper and efficient public bus service without good cause, the CE-in-C may revoke its right to operate any specified routes or its franchise altogether.

Monitoring of Bus Service Frequencies

7. At present, TD monitors the service frequencies of franchised bus companies through the following means:

- requiring the bus companies to conduct "system audits" on their own internal control systems;
- reviewing the operational records furnished by the bus companies;
- conducting various forms of surveys and site inspections;
- requiring the bus companies to set out their performance benchmarks projected for the coming year in their annual Forward Planning Programmes; and
- requiring the bus companies to conduct passenger satisfaction surveys and submit the relevant reports to TD.

8. All bus companies are required to maintain records in respect of the following matters and furnish the verified records to TD after seven days:

- the time at which each bus is dispatched from the terminus on each route;
- the number of journeys and the total kilometres travelled daily by each bus on each route;
- the number of lost trips daily in relation to each route due to various reasons; and
- the number of bus drivers on duty each day and the number of reserve drivers each month.

9. TD will refer to the above records in handling complaints against bus companies or assessing their overall operations. As part of its on-going function for monitoring the frequencies of bus services, TD will also conduct regular analysis of such records.

Overall Observations on TD's Monitoring Mechanism

10. TD has sufficient channels for gathering the operational data on bus service frequencies, and the data collected are quite substantial and comprehensive. However, TD has not fully utilised these records to make in-depth examination into issues of serious public concerns (such as delayed bus trips and the dispatch of special buses). Furthermore, its verification of the operational records submitted by the bus companies is somewhat inadequate. TD mainly carries out random checks and conducts investigation when handling complaints, as well as relies on the "system audits" done by qualified auditors or certification bodies. We consider that TD should step up its verification of the operational records submitted by the bus companies.

Lost and Delayed Trips

Definition of Lost Trips

11. A service schedule is issued for each bus route specifying the service level to be maintained by the bus company, including the service hour and frequencies in different time periods. According to the definition currently adopted by TD, lost trips occur when the number of journeys actually travelled each day is less than the number specified in the service schedule for that bus route.

12. In the event of contingency or when temporary traffic arrangements are implemented due to festivals or special occasions, bus companies will adjust the frequencies of bus services according to actual needs. Special buses may also be dispatched directly to an intermediate bus stop to clear the backlog of passengers there. These special buses are counted into the frequencies of bus services and so no lost trips will incur as a result.

Situation of Lost Trips

13. Below were the lost trip rates of all the franchised bus companies between 2008 and 2012:

Bus company	2008	2009	2010	2011	2012
KMB	3.2%	3.3%	6.5%	8%	4.6%
Citybus 1	1.9%	1.5%	1.4%	1.9%	3.0%
Citybus 2	0.9%	0.5%	0.4%	0.9%	1.0%
NWFB	2.9%	2.2%	2.5%	3.1%	4.7%
LW	0.8%	0.5%	1.2%	2.6%	2.6%
NLB	0.5%	0%	0%	0.1%	0.1%

14. According to the passenger satisfaction surveys conducted by the bus companies between 2010 and 2012, there was a drop in the satisfaction level of passengers towards the stability of bus services:

Level of satisfaction	2010	2011	2012
Satisfied/Very satisfied	55%	55%	52%
Unsatisfied/Very unsatisfied	20%	26%	27%
No comments	25%	19%	21%

15. Over the past three years, there was an apparent rising trend in the number of complaints[1] received by TD through different channels against the franchised bus companies about irregular service frequencies, lost trips and delays:

Organisation	2010	2011	2012
Transport Complaints Unit	1,100	1,468	3,508
1823 Call Centre	875	1,612	3,485
Total no. of cases	**1,975**	**3,080**	**6,993**

16. TD noted that the lost trip rates had started declining since mid-2012 (see **para. 13**), but the number of passenger complaints about bus service frequencies had increased in the same year. TD believed that this could be attributable to the increasing public awareness of the responsibility of the franchised bus companies; the greater public concerns about bus services following extensive media reports on lost trips; and the popularity of personal telecommunication devices facilitating the public to lodge complaints through different channels.

Follow-up Measures Taken on the Problem of Lost Trips

17. In 2011 and 2012, TD found 549 and 719 lost trips respectively on the routes subject to its investigation. The follow-up measures taken included:

Follow-up measure	2011 (No.)	2012 (No.)
Issuing a reminder letter or email to the bus company	2,701	5,733
Telephone or meeting to discuss with the bus company	200	38
Revising the service schedule of the bus route	194	287
Issuing a warning letter to the bus company	6	2

[1] *TD has not taken out the duplication in the figures of complaints received as a result of complaints lodged by members of the public through different channels in relation to the same incident.*

As seen from the figures above, the number of reminder letters issued by TD to the bus companies for lost trips had increased substantially in those two years. We believe that this was related to the substantial increase in the number of complaints (see **para. 15**).

18. In the past 20 years, the Administration has only meted out on one occasion the statutory penalty applicable to non-compliant bus companies (see **para. 6**)[2]. Moreover, the fines lack deterrent effect, and the revocation of individual routes or the franchise altogether would not help to improve bus services in most cases. Besides, TD needs to seek approval from the CE-in-C before imposing any statutory penalty on a bus company and the relevant procedures can take a long time. In handling the problem of lost bus trips, TD actually only relies on the issuance of reminder or warning letters but the effectiveness is doubtful. The Department, therefore, should consider reviewing whether the existing system of sanctions is adequate and the need to put in place additional measures, such as publicising details of the warning letter issued on each occasion.

Delayed Bus Trips

19. TD did not conduct any statistical analysis on the problem and causes of delayed bus trips. It considered that delays in bus journeys did not necessarily result in lost trips. While delays were undesirable, it would still be acceptable if the bus companies, in cases where individual buses failed to leave on schedule, could take remedial actions and arrange for the next bus on the schedule to depart as soon as possible to avoid lost trips.

20. Since statistical data concerning delays in bus journeys were not available from TD, our investigators had conducted two site inspections to observe the actual situations. We found that there were delays in about 26% of the bus frequencies. The delays ranged from 1 to 20 minutes, and were less than 5 minutes in most cases (around 84%). Furthermore, we scrutinised the operational records of three of the bus routes that were more prone to complaints. Those records, provided by TD, covered every Monday between January and June 2013. We noticed that about 20% of the buses left the bus terminus at a time later than the scheduled departure time. Such delays ranged from 1 to 30 minutes, with 1 to 5 minutes being most common (around 81%). In view of the limited scope of our observations, TD should conduct an in-depth review and relevant data analysis of the problem of delayed bus trips. Where necessary, TD should ask the bus companies to include those relevant data in their regular submission of operational records, so that it could monitor and regulate more effectively the problems of "lost bus trips" and "delayed bus trips".

21. We do have reservations about TD's view on delayed bus trips. Rather, we consider that delayed bus services should include the following four situations:

---

[2] *In mid-1990s, Government invoked the PBSO to impose a fine of $8,000 on a franchised bus company. That bus company's franchise was not renewed subsequently because its overall performance was unsatisfactory.*

(1) There are lost trips at certain time periods, and the total number of journeys travelled on that route falls short of the required number for that day. So there are lost trips on that day as a whole;

(2) There are lost trips at certain time periods, but the frequencies of bus services in other periods are greater than the required number. So there are no lost trips on that day as a whole;

(3) Under special arrangements, some buses skip certain bus stops; and

(4) A bus fails to arrive at a bus stop on time and the delay is roughly equivalent to the scheduled interval between two buses.

22. In TD's view, only the first situation is regarded as lost trips. However, from the passengers' perspective, situations (1) to (4) should all be regarded as lost trips. The lost trip rates would certainly be higher if situations (2) to (4) were included in the calculation of lost trips. In view of the above, there is a significant discrepancy between TD's definition of lost trips and its view on delayed services on the one hand, and public expectations on the other. In fact, such a discrepancy might be relevant to the reason why the number of passenger complaints in 2012 about bus service frequencies still increased despite an improvement in the lost trip rates calculated by TD (see **para.16**).

23. We consider that for the passengers, serious delays and special bus trip arrangements are no different from lost trips. Hence, TD should quickly review its definition of lost trips and consider calculating the number of lost trips by dividing a day into different time periods.

Causes of Lost and Delayed Trips

24. TD has attributed lost and delayed trips to the following causes:

- shortage of bus drivers, inadequate buses/vehicle breakdowns;
- traffic congestion or road accidents; and
- "other reasons" such as bad weather, typhoons, road closure or traffic diversion due to public processions or major events, random checks on buses by law enforcement agencies or handling passenger problems during bus trips

25. Moreover, senior management and drivers of the bus companies are of the view that the excessive growth in the number of private cars and the serious problem of illegal parking have caused road obstructions, which in turn aggravate the problem of lost or delayed bus trips.

Traffic Congestion

Travel Speed

26. The travel speed of vehicles can often reflect the state of traffic congestion. According to the data on the travel speeds in respect of all vehicles on major roads between 2008 and 2012, the average speeds in different areas in 2012 were lower as compared with 2008. However, the data might not reflect the actual travel speeds of vehicles during the bus journeys. Buses must follow their scheduled routes and thus are more easily affected by congestion, while other vehicles can avoid the congested roads, but on the other hand, buses can benefit from traffic measures such as designation of bus lanes to remain unaffected by some congested roads. We noticed from newspaper reports quoting a bus company saying that the overall average travel speed of their buses decreased by 17% in 2012 as compared with 2007, showing that the travel speed of buses obviously became slower. TD should request the relevant data from the company concerned. If what the situation was as described, TD should conduct a review with the bus company to see whether the journey time of individual bus routes should be adjusted, the routes should be revised or bus route rationalisation should be implemented. Otherwise, TD should clarify and inform the public of the actual situation.

Traffic Congestion and Lost Trips

27. Whether the overall travel speed of buses has decreased in recent years is still to be verified, but traffic congestion has certainly aggravated the problem of lost bus trips. Over the past five years, the rates of lost trips caused by traffic congestion as recorded by all the bus companies were as follows:

Bus company	2008	2009	2010	2011	2012
KMB	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.7%
Citybus 1	0.6%	0.6%	0.9%	0.9%	1.0%
Citybus 2	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
NWFB	0.7%	0.6%	0.9%	1.2%	1.3%
LW	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
NLB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

As seen from these figures, three major bus companies recorded an increasing trend in their lost trip rates caused by traffic congestion.

Causes of Traffic Congestion

Growth in the Number of Private Cars

28. TD has kept a close watch on traffic congestion in relation to the increasing number of vehicles. In 2011, the Administration increased the first registration tax for private cars to halt the rising trend.

29. In 2008 and 2012, there were 575,106 and 653,010 registered vehicles respectively. This showed an increase of 77,904 vehicles (around 13.5%), of which 71,556 were private cars (amounting to 91.9% of the total increase in the number of vehicles) while the growth of franchised buses was negative.

30. Over the past five years, there was no significant increase in the total number of vehicles or the total length of carriageways in Hong Kong. In 2008 and 2012, the total lengths of public carriageways were around 2,040 km and 2,090 km respectively.

31. TD indicated that the actual increase in traffic flow would not be in line with that of the number of vehicles because transport facilities have their maximum capacity. Even though the total number of vehicles has increased, there may be less vehicles running on the roads because of the expected congestion and delays. This means an increase in the total number of vehicles may not lead to traffic congestion and the growth rates of road networks and vehicles may not be proportional. We consider that TD should closely monitor the situation and assess whether the increasing number of vehicles will cause traffic congestion and thus affect the travel speed of buses.

Illegal Parking of Vehicles

32. In general, illegal parking is also one of the causes of traffic congestion. On receipt of complaints about illegal parking that causes obstruction to buses, TD will request enforcement action by the Police at the road section concerned. When bus operations are affected by illegal parking at a certain road section, TD will implement traffic management measures, rationalise the bus routes or adjust the bus schedules to reflect the actual journey time of the bus routes.

33. In 2011 and 2012, TD implemented improvement measures at a total of 17 locations where illegal parking had caused obstruction to buses. Such measures included requesting enforcement action by the Police and implementing appropriate traffic management measures at locations that warranted improvement. Moreover, bus companies have also approached the Police directly to request stringent enforcement actions at certain locations. TD believed that there had to be strong support from the Police to ensure the effectiveness of traffic management measures.

34. As most bus routes are planned along trunk roads where restricted zones are usually designated to prohibit loading/unloading and pulling over of vehicles, TD did

not regard the serious problem of illegal parking as a cause of lost bus trips. In this connection, our investigators have conducted site inspections at a number of locations and found that illegal parking during the specified time periods of restricted zones is common in some districts. Sometimes, it can cause serious obstruction to the buses stopping there or running through. We believe that the state of illegal parking may change after the service schedule is prepared. TD should, therefore, review the state of illegal parking and its impact on buses jointly with the bus companies and other Government departments concerned from time to time in order to work out improvement measures.

Implementation of Improvement Measures

35. To ensure more stable bus service frequencies, TD will study improvement measures with the bus companies. Such measures include adjusting bus journey time and rationalising bus routes.

Adjusting Bus Journey Time

36. Road condition can change because of social and economic development and the transport infrastructure. It may sometimes prevent buses from completing their journeys on schedule, thus resulting in lost or delayed trips. Where necessary, bus companies will apply to TD for adjusting the journey time to reflect the actual situation. Based on its observations from the routine monitoring of the bus companies, TD may also require the companies to make adjustment where appropriate.

Bus Route Rationalisation

37. Every year, TD reviews with the bus companies their bus route networks to identify those routes suitable for rationalisation in order to enhance the networks and relieve traffic congestion. In rationalising bus routes, TD is required to first consult the District Councils of the affected districts and revise the proposals if necessary. Duration of such consultation process may vary depending on the complexity of each proposal, the number of objections received and whether many districts are involved.

38. According to the data between June 2010 and May 2013, only less than 60% of the bus route rationalisation proposals submitted by TD to District Councils were implemented in the end. The implementation rate was low. We understand that bus route rationalisation (especially those proposals involving reduction in bus services) will inevitably cause inconvenience to passengers. However, allowing excessive buses to run on the roads would not only create traffic congestion but also aggravate the problem of air pollution. If the patronage of the bus routes concerned is low, it may increase costs and the likelihood of fare increase by bus companies. Hence, TD must balance the interests among different stakeholders. In fact, bus route rationalisation requires the patience, cooperation and support of various parties. We consider that TD should step up its publicity of bus route rationalisation and let the public know about the significance and advantages of such arrangements.

Concluding Remarks on Traffic Congestion

39. We understand that traffic congestion is not what the bus companies can control. Given that it is one of the major causes of lost or delayed bus trips, TD is duty-bound to tackle the problem. TD should, therefore, closely monitor the impact of increase in the number of vehicles on bus operations, as well as exercising tighter control on such lost and delayed trips and stepping up the publicity of bus route rationalisation.

Shortage of Bus Drivers

40. Another major cause of lost bus trips is the shortage of drivers. In the past five years, the rates of lost trips caused by this shortage were as follows:

Bus company	2008	2009	2010	2011	2012
KMB	1.2%	1.6%	4.4%	5.2%	2.6%
Citybus 1	0.2%	0.3%	0.2%	0.3%	0.8%
Citybus 2	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
NWFB	0.3%	0.2%	0.4%	0.7%	1.1%
LW	0.1%	0.0%	0.3%	1.6%	2.1%
NLB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

41. The problem of lost trips caused by the shortage of bus drivers was particularly serious in 2010 and 2011 and a leading bus company (KMB) was most seriously affected. Meanwhile, the same problem in another bus company (LW) was becoming more serious in 2011 and 2012.

42. All bus companies retain a certain number of reserve drivers to take the place of drivers who are temporary absent from duty or on leave. Nevertheless, lost trips still occur due to staff wastage and failure of bus companies to quickly recruit new drivers. Since training for new recruits takes time and some reserve drivers are not familiar with certain bus routes, bus companies may have difficulties in finding the right driver for the bus routes even if they have retained reserve drivers. TD and senior management of the bus companies have pointed out that the two major reasons for the shortage of drivers are changes in the labour market that made “bus driver” a relatively unattractive job and the increasing turnover rate of serving drivers. TD had discussed the issue with the management of the bus companies concerned, and the latter implemented a number of improvement measures in 2011 and 2012. The situation has improved since then.

43. Nonetheless, the shortage of bus drivers has remained a problem and it is becoming more serious in three bus companies. TD should take the matter seriously. In KMB's case, it was definitely not desirable that the company needed two years to improve the problem of lost trips caused by this shortage. Since it is the bus companies' responsibility to employ adequate drivers and this is within their control, TD should act quickly and urge the companies to solve the problem whenever there is any hint of a shortage.

Inadequate Buses and Vehicle Breakdowns

44. Lost trips are to a certain extent caused by inadequate buses and vehicle breakdowns and both factors are within the control of bus companies. We consider that TD should discuss with the bus companies the major reasons for inadequate buses and vehicle breakdowns and work out appropriate improvement measures.

"Other Reasons"

45. Quite a number of lost trips are due to "other reasons" (see **para. 24**). We consider that TD should carefully analyse the reasons which are now grouped under "other reasons" and find a solution to solve the problem of lost trips where appropriate.

"Phantom Buses"

46. In mid-2012, there was newspaper coverage about a franchised bus company trying to quickly "doctor the records" by sending buses to travel to the terminus directly from a nearby bus stop and then count it as a full trip. Such bus services were described by the media as "phantom buses".

47. In response, TD immediately took a number of follow-up actions and examined some routes of the bus company concerned. According to TD, no concrete evidence was found after investigation to prove that the bus company had arranged those so-called "phantom buses" to run on the routes.

48. We consider such allegation of "phantom buses" a serious accusation. TD should follow closely the media coverage, launch an investigation and inform the public of its findings where appropriate.

Handling Bus Complaints

49. As regards complaints about bus services relating to irregular service frequencies, lost trips or delays, TD will require the bus companies concerned to give an explanation and submit their relevant operational records for examination. Meanwhile, TD will generally issue reminder letters to urge the companies to improve. Depending on the situation, TD may also conduct surveys on the bus routes.

50. Where non-compliance with the service schedule is found in a bus company and the reasons for lost trips or irregular service frequencies are beyond the control of the bus company (e.g. traffic congestion and road accidents), TD will work out improvement measures with the company if necessary.

51. If the reasons for lost trips or irregular service frequencies are within the control of the bus company (e.g. shortage of bus drivers and buses and vehicle breakdowns) and the company fails to provide a reasonable explanation or make prompt improvement, TD will issue another reminder letter to demand immediate improvement measures. Should the problem persist, TD will issue a warning letter.

52. TD has no rigid rules on when such warning letters should be issued. It depends on how persistent and serious the problem is.

53. Upon receipt of a written complaint, TD will issue an acknowledgement in 5 working days, followed by a reply to the complainant within 10 working days. For complicated cases, an interim reply would be issued before giving a substantive reply within 21 working days. While exceptionally complicated complaint cases might require a longer time to process, TD would explain the reasons to the complainant as appropriate.

Case Studies

54. After collecting the views from the general public and examining the details of complaint cases, this Office has summarised below the public's dissatisfaction towards TD's complaint handling procedures:

- TD merely referred their complaints to the bus companies without taking up any investigation itself;
- the public had doubts over how TD verified the veracity of the information provided by the bus companies in response to complaints;
- TD took too long to respond to complaints; and
- TD failed to solve the problems of lost or delayed bus trips.

55. We had selected a number of complaint cases for more detailed examination. The following table is a summary of our observations in three of those cases.

Case	**Our Observations**
Case 1	● TD actually checked the operational records submitted by the bus company earlier and conducted route surveys. Its response time generally met the requirements of its internal guidelines. ● The complainant had lodged similar complaints time and again within a year or so, but TD only treated them the way it did a single complaint. Each reply, citing the content of the complaint in hand, was in the same format and pattern: giving an explanation for the irregular service frequencies, informing the complainant of the investigation results, and undertaking to continue to monitor the situation. There was no mention of specific improvement measures or expected service improvements. Besides, its replies were mostly a repetition of earlier responses. No wonder the complainant felt aggrieved and made persistent complaints.
Case 2	● During the initial stage of TD's investigation, the bus company admitted to bus drivers taking leave and traffic accident being the causes of irregular service frequencies. So there was no need for TD to conduct more in-depth investigations into the causes of individual complaints. It was commendable that TD not only sought an explanation for individual cases, but also conducted route surveys and scrutinised the lost trip rates of the bus routes concerned in order to obtain an overall picture of the problem of lost trips. ● Nevertheless, TD failed to take further follow-up actions when bus drivers taking leave had repeatedly led to irregular bus services. That was far from satisfactory.
Case 3	● TD did not merely refer the case to the bus company concerned, it also checked the operational records submitted by the company earlier, and conducted route surveys where warranted. When the complainant raised doubts, TD was also serious enough to cross-check in different ways whether the explanation given by the bus company was true. It was also able to clear the doubts raised by the complainant on certain matters. ● As TD failed to address effectively the complainant's concern over the problem of lost and delayed trips, or to explain

Case	Our Observations
	clearly in its replies the mid- and long-term improvement measures it would take, the complainant remained dissatisfied with TD's responses. ● Although TD could not meet its internal performance pledges every time when replying to the complainant, that was understandable because some of the complaints were more complicated and TD had to ask the bus company several times for explanations and additional information, hence a longer time in issuing replies. Nevertheless, TD officers should have followed internal guidelines and issue interim replies to explain to the complainant as appropriate.

Our Overall Observations of TD's Complaint Handling

Investigation and Verification

56. Resource constraints meant that TD officers could not possibly verify all the information provided by the bus companies or arrange for route surveys on each and every complaint. However, if a certain route had already attracted a large number of complaints, or when a complainant had lodged the same complaints repeatedly, then TD should consider verifying the information provided by the bus company. Its reply to the complainant should give a full explanation in order to address the complainant's concerns.

57. Currently, TD does not have any guidelines to help its officers to determine in what circumstances verification of information or site investigation would be warranted.

Response Time

58. It is understandable that for more complicated cases, TD needed to ask several times for explanation and further information from the bus companies. Therefore, it would take more time before issuing replies to the complainants. Nevertheless, interim replies should be issued as appropriate.

Replies to Complainants

59. For most of the complaint cases, TD officers had actually conducted proper investigations and tried their best to provide answers to members of the public. However, they remained dissatisfied because, after all, the problem of delayed trips had not been really resolved.

60. In its replies to the public's complaints about lost bus trips, TD did not mention the overall lost trip rates of the bus routes concerned. It also did not have a full picture of the extent of the problem of delayed trips because of inadequate data. Only generalised replies could be made in response to most of the complaints. This would just lead to doubts over whether TD had followed up the complaints seriously. We consider that in replying to complainants, TD should try its best to provide sufficient and specific information and data. A detailed explanation of its follow-up actions can also help to clear their doubts.

Overall Comments and Recommendations

61. The results of this direct investigation revealed that there are three major inadequacies in TD's mechanism for monitoring the frequencies of bus services:

- great discrepancy between the lost trip rates as perceived by the general public and those as recorded by TD;
- failure to make good use of the operational data provided by the bus companies for conducting in-depth analysis of issues of public concerns such that monitoring of bus services can be strengthened; and
- deficiencies in the current system of sanctions against the bus companies.

62. Furthermore, although TD officers were serious in handling and responding to most of the complaints about lost or delayed bus trips, the lack of substantive answers in their replies to complainants constituted a source of discontent.

63. The Ombudsman has made 14 recommendations to TD. The major ones include:

(1) to review the current system of sanctions (see **para. 18**)

(2) to examine the problem of delayed bus trips and conduct relevant data analysis. Where necessary, TD should require the bus companies to include those relevant data as well in their regular submission of operational records (see **para. 20**);

(3) to quickly review its definition of lost trips and consider calculating lost trip rates separately for different time periods (see **para. 23**);

(4) to gauge closely if the increase in the number of vehicles would lead to traffic congestion and affect the travel speed of buses (see **para. 31**);

(5) to step up publicity for bus route rationalisation plans to facilitate their implementation and let the public understand the importance and advantages of such plans (see **para. 38**);

(6) to continue to monitor the problem of bus drivers shortage in the bus companies. Once there is a hint of such shortage, it should take follow-up actions as soon as possible and urge the bus companies concerned to solve the problem promptly (see **para. 43**);

(7) to consider drawing up internal guidelines to help its officers to determine in what circumstances verification of information and site investigations should be arranged (see **para. 57**); and

(8) to try its best to provide sufficient and specific information and data, as well as a detailed explanation of its follow-up actions in its replies to complainants with a view to clearing their doubts. (see **para. 60**).

Office of The Ombudsman
January 2014

1

引言

1.1 申诉专员公署不时接获市民投诉，指运输署没有妥善监管专营巴士公司的运作，以致某些巴士路线经常有班次延误或脱班的情况出现。根据运输署提供的资料，该署在二〇一〇年及二〇一一年透过不同渠道，分别接获约 2,000 及 3,000 宗有关专营巴士服务班次失准、脱班或延误的投诉。

1.2 虽然运输署有机制监管专营巴士公司的整体运作，亦有机制处理市民的投诉，但巴士行车班次延误或脱班问题持续，而不少作出投诉的市民对该署的响应，仍感到不满。这显示运输署的监察机制似乎并不完全奏效，该署在处理市民投诉方面，似乎亦有改善空间。在二〇一二年年中，更有报章报道，指有「鬼巴」在路上空车行驶，涉嫌在班次上「笃数」。

1.3 为此，申诉专员在二〇一二年十月十八日宣布根据《申诉专员条例》（第 397 章）展开主动调查。

调查范围

1.4 这项主动调查的审研范围包括：

- 运输署就专营巴士公司的行车班次的监察机制；
- 运输署对市民投诉专营巴士公司服务的处理；以及
- 可予改善之处。

调查过程

1.5 在调查过程中，本署：

- 邀请公众人士提供意见，随后收到 200 多份公众人士提交的书面意见（包括对个别巴士路线的意见和就个别乘客向运输署投诉的意见）；

- 到运输署了解其收集巴士公司营运记录的计算机系统的运作；
- 到运输署了解其处理投诉的程序和审阅相关档案资料；
- 参考了多方面的数据（包括公众人士提交的意见），从而拣选了十多条巴士路线，作两次实地观察巴士行车班次的情况；
- 审研本署接获最多投诉的三条巴士路线的营运资料，以了解巴士行车延误情况；
- 多次实地观察巴士在一些交通挤塞的热点的上落客情况；以及
- 分别与不同的持份者（包括专营巴士公司的职工会代表和专营巴士公司的管理层）会面交流意见。

1.6 二○一三年十二月二十四日，本署将调查报告的初稿送交运输署评论，并于二〇一四年一月十四日收到该署的回应。经考虑及适当纳入该署的意见后，本署于二〇一四年一月二十日完成这份报告。

2

巴士脱班和延误的问题

背景资料

2.1 政府共发出六个专营权给五间专营巴士公司，分别为：

- 九龙巴士有限公司（「九巴」）；
- 城巴有限公司（港岛及过海路线专营权）（「城巴一」）；
- 城巴有限公司（机场及北大屿山巴士网络专营权）（「城巴二」）；
- 新世界第一巴士服务有限公司（「新巴」）；
- 龙运巴士有限公司（「龙运」）；以及
- 新大屿山巴士有限公司（「大巴」）。

五间专营巴士公司现时在全港经营不同的巴士路线，平均每年载客共逾 14 亿人次。

监管专营巴士公司营运的法例及规定

2.2 专营巴士公司的营运受《公共巴士服务条例》（第 230 章）及专营权协议所规定。根据上述条例，专营巴士公司在专营期内的任何时间，须维持达至运输署满意程度的适当而有效率的公共巴士服务，并须就其巴士营运数据备存妥当记录达至运输署满意程度，以及须按时向该署提供有关记录。

脱班问题

2.3 运输署会为每一条巴士路线制定一份「服务详情表」，订定巴士公司须提供的服务水平，包括服务时间和在不同时段的班次等。巴士脱班是指个别巴士路线每日实际行走的班次数目少

于该路线根据「服务详情表」订明的服务时间及班次计算需营运的班次数目；而个别巴士公司的「脱班率」是指有关巴士公司所有路线合共欠缺了的班次数目，与其根据各路线「服务详情表」计算需营运所订明的班次总数相比较的百分比。

2.4 当巴士公司遇上突发事故（如交通挤塞、交通意外）或因应节日及特别情况而实施临时交通安排时，会因应实际情况需要而调整班次、或安排临时特别班次直接前往中途站接载乘客，以加快疏导中途站的乘客。由于临时特别班次乃因应实际特殊需要而调配，运输署会视之为一个实际行走的班次，即不算脱班。

2.5 根据运输署提供的资料，各专营巴士公司在二〇〇八年至二〇一二年期间的脱班率如下：

巴士公司	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
九巴	3.2%	3.3%	6.5%	8%	4.6%
城巴一	1.9%	1.5%	1.4%	1.9%	3.0%
城巴二	0.9%	0.5%	0.4%	0.9%	1.0%
新巴	2.9%	2.2%	2.5%	3.1%	4.7%
龙运	0.8%	0.5%	1.2%	2.6%	2.6%
大巴	0.5%	0%	0%	0.1%	0.1%

行车延误问题

2.6 突发事故除了导致巴士脱班外，亦会引致巴士行车延误。运输署认为，巴士行车延误并不一定会构成脱班。出现延误虽非理想，但若巴士公司在个别车辆未能按照原有时间开出时，能尽力采取补救措施，如尽快安排开出下一个班次，以避免脱班情况出现，则基本上可以接受。因此，该署没有就巴士班次延误的情况及原因进行统计和分析。

2.7 鉴于运输署未能提供有关行车延误的统计数字，本署曾两次派员进行实地观察，以了解巴士行车延误的情况。本署人员在不同地点的巴士总站共观察及记录了 537 个由总站开出的巴士班次，其中 139 个班次（约 26%）比预定开出的时间有延误，延误的时间分布如下：

延误时间（分钟）	班次数目（%）
1-5	116（84%）

6-10	13（9%）
11-15	7（5%）
16-20	3（2%）
总计	139（100%）

2.8 结果显示，延误时间由 1 至 20 分钟不等，大部分（约 84%）延误时间少于 5 分钟。

2.9 另外，就涉及较多投诉的三条巴士路线，本署亦审研了运输署提供的在二〇一三年一月至六月期间的每个星期一的相关营运资料。本署留意到，由总站开出的实际时间比预定开出时间有延误的班次约占 20%。延误时间由 1 至 30 分钟不等。当中延误 1 至 5 分钟的最多，约占 81%。

投诉数字

2.10 运输署在过去三年透过不同渠道收到有关专营巴士服务班次失准、脱班或延误的投诉数字[1]如下:

部门或机构	2010 年	2011 年	2012 年
交通投诉组	1,100	1,468	3,508
1823 电话中心	875	1,612	3,485
总数（宗）	**1,975**	**3,080**	**6,993**

上述数据显示，投诉数字有明显上升趋势。

2.11 该署表示，由于巴士公司加紧并持续招聘和挽留车长，并因应交通状况和实际运作环境，检讨和调整个别路线的「服务详情表」，自二〇一二年年中开始，各间专营巴士公司的脱班情况已有改善，脱班率则有下降的情况(见上文第 **2.5** 段)。然而，二〇一二年乘客投诉巴士班次的数字上升，该署估计个中的原因可能是:

- 市民对专营巴士公司的责任（包括遵从固定的行车时间表）认识加深;
- 传媒广泛报道巴士服务脱班后提高市民对巴士服务的关注; 以及
- 个人通讯器材日渐普及，市民更容易透过不同渠道作出投诉。

[1] *由于市民可能会就同一个案透过不同渠道投诉，运输署接获的投诉数字未有扣除重复计算的个案。*

巴士脱班或行车延误的原因

2.12 运输署表示，导致巴士脱班或行车延误的原因包括：

- 车长人手不足；
- 车辆不足；
- 车辆机械故障（即坏车）；
- 交通挤塞；
- 交通意外；以及
- 「其它原因」：恶劣天气、台风、因游行或大型活动而封路或改道、车辆被抽调进行突击检查、在车程中有乘客问题需要处理等等，

当中以车长人手不足为最主要的原因，而交通挤塞则为其次的原因。各巴士公司在过去五年的脱班原因的分类统计数字见**附件一**。

2.13 另外，部分巴士公司的管理层人员和车长亦提出，下列原因会令巴士脱班或行车延误的情况恶化，而首两项会导致交通挤塞：

- 车辆违例停泊严重，引致道路阻塞；
- 私家车数目增长过多，引致道路阻塞；
- 巴士优先使用道路的措施不足；以及
- 原先订定的行车时间已因情况改变而无法达到。

对此，运输署表示，已在不少路段和地点提供巴士优先使用道路的措施，例如巴士专线、巴士专用转线位，以及巴士可在限制区内停车和接载乘客等。

3

对巴士行车班次的监察

监察机制

3.1 现时运输署透过下列途径监察专营巴士公司的行车班次情况：

- 规定巴士公司须就其内部监控系统进行「系统审核」(System Audit)；
- 审视巴士公司呈交的营运记录；
- 进行不同类型的调查和实地视察；
- 要求巴士公司在每年的「远期计划」中列出其预期来年的服务指标；以及
- 要求巴士公司进行乘客满意程度调查及提交报告。

「系统审核」

3.2 各间巴士公司一向有内部监控系统，以确保向运输署提交的营运数据的准确性及完整性。另外，巴士公司与政府签订的专营权协议内亦有一项「系统审核」[2]条款，规定巴士公司须每年向运输署提交一份由合资格审计师或认证机构拟备的报告，证明巴士公司已执行内部监控系统及按相关程序量度及记录其营运数据及其它数据，以确保巴士公司向运输署提交的营运数据及相关数据准确无误。

审视营运记录

3.3 巴士公司现时备存的记录，包括了以下数据：

- 各条路线每班巴士从总站开出的时间；
- 各条路线巴士每日行走的班次数目及公里总数；
- 各条路线巴士每日因受各因素影响而欠缺的班次数目；以及

[2] *其中三间巴士公司的专营权协议内的「系统审核」条款分别在二〇一三年五月及七月才生效。*

- 每日当值车长人数和每月后备车长人数等。

巴士公司收集了上述数据后，会先在内部核实有关资料，然后在七天后透过与运输署连接的计算机系统呈交营运数据予该署[3]。

3.4 运输署表示会不时透过调查，主动核实巴士公司提交的营运资料的准确性。

3.5 运输署在处理对巴士公司的投诉或有需要就巴士公司的整体服务作评估时，会参考上述由巴士公司提供的营运数据，亦会定期对这些资料作分析，用作对巴士班次的恒常监察之用。

调查和实地视察

(a) 综合设定界线调查

3.6 运输署每年会聘请顾问公司对每间专营巴士公司进行综合设定界线调查。顾问公司会在调查当天早上于特定地点收集每条路经该些地点的巴士路线的巴士数目及种类，以及实际行走的班次。该署进行此调查的目的为收集各间专营巴士公司的整体出车率及调派各条路线的巴士车种和数目，以便监管整体巴士运作及出车情况。

(b) 个别路线调查

3.7 因应个别投诉，运输署会委聘顾问公司进行个别路线调查，以收集个别巴士路线在总站或中途站在某时段内所提供的服务水平及乘客需求情况，收集的数据包括路线实际行走的班次、巴士抵达和开出时间、行车时间、调配的巴士数目等。

(c) 实地视察

3.8 为了日常监察个别巴士路线的服务水平和乘客需求情况，以及调查个别投诉的内容，该署亦会派职员进行实地视察，以了解有关路线在事涉地点和某时段内的运作情况，并找出引致投诉的原因。

(d) 统计数字

3 *其中一间巴士公司现时每月透过电邮呈交营运数据予运输署。*

3.9 过去两年，运输署就监察专营巴士服务进行的调查及视察数目如下：

项目	2011 年	2012 年
综合设定界线调查	1	1
个别路线调查	1,120	1,464
实地视察	216	267

(e) ***<u>监察顾问公司</u>***

3.10 若是委聘顾问公司进行综合设定界线调查及个别路线调查，该署会不时派职员作突击实地视察，以确保顾问公司员工在进行调查时的表现符合该署的要求。顾问公司提交调查报告后，该署亦会核实报告内容。

预期来年服务指标

3.11 运输署与巴士公司签订的专营权列明，巴士公司每年须向该署提交「远期计划」。在「远期计划」内，巴士公司会列出其预期来年的服务目标，巴士公司须按这些目标提供巴士服务。

乘客满意程度调查

3.12 在专营权的规定下，专营巴士公司每年会定期进行乘客满意程度调查。运输署会统一协调及协助三间涉及较多路线的专营巴士公司联合进行招标工作，拣选一间合适的顾问公司，以同一方法和标准，每年四次以电话问卷形式进行调查；另外两间规模较小的专营巴士公司则自行拣选顾问公司，每年一次派员登车或在总站，以当面访问的问卷调查方式进行。

3.13 上述调查的范围包括乘客对巴士班次稳定性的意见及满意程度。在二〇一〇年至二〇一二年，调查结果显示乘客对巴士班次稳定性的满意程度出现下降的情况：

满意程度	2010 年	2011 年	2012 年
满意 / 非常满意	55%	55%	52%
不满意 / 非常不满意	20%	26%	27%

无意见	25%	19%	21%

就服务未符合规定的跟进工作

3.14 在二〇一一年及二〇一二年，该署分别留意到有 549 次及 719 次所调查的路线出现脱班。就此，该署的跟进工作如下：

跟进项目	2011 年（次）	2012 年（次）
向巴士公司发出提示信或电邮	2,701	5,733
与巴士公司透过电话或会议讨论	200	38
修订巴士路线的「服务详情表」	194	287
向巴士公司发出警告信	6	2

3.15 上述数字显示，在该两个年度运输署大幅增加了对巴士公司就脱班情况发出的提示，这相信与投诉数字也大幅增加有关（见上文第 **2.10** 段）。然而，数千次的书面提示究竟有多大效力，不易判断。从上表提到的八次发出的警告信中，本署留意到，其中七封均是向同一间公司发出。初时发出的，是针对个别巴士路线，最后两封则是由运输署署长亲自发出，提出对该公司的整体脱班率的严重关注，而且用词愈趋强硬，明文表示若再不见改善，便会考虑惩罚措施。其后运输署认为有关巴士公司已作出改善，故没有采取进一步行动。

法定罚则

3.16 根据《公共巴士服务条例》第 22 条，如专营巴士公司没有遵从其专营权条款或条例规定，而又未有合理解释及跟进行动，行政长官会同行政会议可向该巴士公司施以罚款，金额由首次不超过 10,000 元至其后最高的 50,000 元不等。另外，条例第 24 条订明，如专营巴士公司无良好原因而没有遵从其专营权条款或条例，维持适当而有效率的公共巴士服务，行政长官会同行政会议可撤销该巴士公司经营某路线的权利或撤销全部专营权。

3.17 过去二十年，政府曾引用上述罚则一次，对一间专营巴士公司罚款 8,000 元[4]。其后，因该巴士公司的整体服务表现欠理想，政府不再延续其专营权。

---

[4] *一九九五年中秋节前夕，由于某巴士公司经营中环至山顶的路线未有根据运输署批准的「服务详情表」内订明的时间表及班次营运，没有开出原定的尾班车，以致约 200 名乘客在中秋节凌晨滞留在山顶。*

本署观察所得

3.18 运输署有足够渠道收集有关巴士行车班次的营运数据，而收集的数据亦相当大量详尽。然而，该署未有充分利用这些数据，对一些市民关注的问题（例如：巴士班次延误、特别班次的调度等），进行深入研究。

3.19 在核实巴士公司的营运资料方面，该署主要依赖合资格审计师或认证机构进行的「系统审核」，以及透过日常监察或处理投诉时进行调查。虽然该署表示会不时透过调查，主动核实巴士公司提交的营运资料的准确性（上文第 **3.4** 段），但本署调查发现，该署在过去六年只曾于二〇一二年进行五次较有规模的主动核实工作，明显地不足够。

3.20 在罚则方面，政府在过去二十年只曾一次引用对于巴士公司违规的法定罚则（见上文第 **3.17** 段）。罚款的金额亦不具阻吓性；而撤销个别路线或全部专营权的罚则，于大多数情况下无助于改善服务。况且，该署拟对巴士公司作出法定惩罚，必须首先得到行政长官会同行政会议的批准，程序需时。对于巴士脱班的问题，该署实际只是倚赖发出提示信或警告信，但其效力令人生疑。因此，该署应考虑检讨现行的惩罚机制是否适切，是否需要增加措施，如对外公布每次发出警告信的详情等。

4

交通挤塞

4.1 根据运输署提供的数据（**附件一**），交通挤塞和车长人手不足是导致巴士脱班的首两大主因。这一章先探讨交通挤塞及其引起的问题。

4.2 各巴士公司在过去五年因交通挤塞而引致的脱班率如下：

巴士公司	**2008 年**	**2009 年**	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**
九巴	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.7%
城巴一	0.6%	0.6%	0.9%	0.9%	1.0%
城巴二	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
新巴	0.7%	0.6%	0.9%	1.2%	1.3%
龙运	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
大巴	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

4.3 数字显示，三间主要的巴士公司因交通挤塞而引致的脱班问题有上升趋势。换言之，因交通挤塞而导致巴士脱班的问题有恶化迹象。

4.4 巴士路线网络覆盖各区大小街道，在个别交通繁忙的路段，交通挤塞会导致巴士班次失准甚或脱班。此外，若巴士延长行车时间，以致未能准时抵达总站时，巴士公司会调节受影响的路线班次或调配巴士直接前往中途站接载乘客。

4.5 有巴士公司职工会代表及巴士公司管理层人员认为，私家车数目增长过多，以及车辆违例停泊情况严重，是引致道路阻塞的主因，继而导致巴士脱班或行车延误。

行车速度

4.6 车辆行驶的速度，可反映交通挤塞的情况。由二〇〇八年至二〇一二年，所有车辆在主要道路的行车速度的变化如下：

年度	平均行车速度（公里／小时）		
	香港岛	九龙	新界
2008	21.5	24.7	44.2
2009	21.3	24.9	42.9
2010	19.8	23.7	39.9
2011	20.1	24.2	40.2
2012	20.8	23.9	40.4

4.7 数字显示，在二〇一二年，各区的平均车速均比二〇〇八年的平均车速慢。

4.8 此外，由于巴士须行走既定路线，而其它车辆可选择避免行经挤塞的道路，同时，巴士亦可能受惠于巴士专线等交通措施以避免受某些挤塞的道路影响。因此，上文第 **4.6** 段所列的数据，未必能反映巴士实际面对的路面行车速度。尽管如此，上文第 **4.2** 段的数据显示，因交通挤塞而导致巴士脱班的问题确有恶化迹象。

4.9 在二〇一三年十二月有报章报道，其中一间巴士公司指，比较二〇一二年与二〇〇七年的巴士平均行车时间，有 99%的路线的平均实际行车时间延长，整体平均延长了 17%实际行车时间。

4.10 本署未能核实上述报道的准确性，但运输署作为运输监察部门，有责任了解实情。若证实情况属实，应与巴士公司检讨，需否修改个别路线的行车时间、行经路段或进行路线重组。若数据不实，该署实应向公众澄清，以正视听。

导致交通挤塞的原因

私家车数目增长

4.11 运输署一直有留意车辆数目增长导致交通挤塞的情况。政府在二〇一一年增加汽车首次登记税，以遏止车辆的增长。**附件二**显示由二〇〇八年至二〇一二年，各类车辆登记及领牌数字。

4.12 数字反映，二〇〇八年及二〇一二年的车辆领牌总数分别为 575,106 辆及 653,010 辆，增长数目为 77,904 辆（约 13.5%），当中私家车的增长数目为 71,556 辆，约占整体车辆增长数目的

91.9%，而专营巴士的数目则为负增长。

4.13 过去五年，香港汽车的总数量增长虽然并不算多，但整体行车道路的总长度，亦无显著增长：在二〇〇八年及二〇一二年，公共行车道路的总长度分别为约 2,040 公里及约 2,090 公里。

4.14 运输署认为，由于交通运输设施均有其容量限制，实际在道路上车流的增长幅度，不会与车辆数量增长的比率相同。纵使车辆总数量有所增加，驾车出行的数量会因为预期可能产生的延误而相应减少。因此，整体车辆数目增加不一定造成交通挤塞，道路网络与车辆数量的增长幅度亦不成正比。本署认为，对于车辆数目的增长会否造成交通挤塞，以致影响巴士的行车速度，该署应密切监察情况，并对业界的指称（见上文第 **4.5** 段）作出回应。

车辆违例停泊

4.15 一般而言，车辆违例停泊亦是导致道路挤塞的一个原因。就有关违例泊车妨碍巴士行驶的投诉，运输署会要求警方到有关路段采取执法行动。就个别路段违例泊车问题而影响巴士的运作，该署会实施交通管理计划、修改行车路线或调整时间表来反映个别巴士路线实际的行车时间。

4.16 就违例泊车妨碍巴士行驶的问题，该署于二〇一一年及二〇一二年合共在 17 个受影响的地点，作出改善，包括要求警方执法，及在一些合适的地方实施一些可行的交通管理措施使巴士运作更为畅顺，例如迁移巴士站的位置、延长上落客货禁区限制的时间，以期缩短其它车辆的上落客货的时间来减低阻碍巴士的运作。另外，巴士公司亦有就个别违例停泊车辆的地点直接要求警方加强执法。该署认为，实施交通管理措施时，需要警方大力配合执法，方能奏效。

4.17 该署亦认为，由于大部分巴士路线行经主要干道，而主要干道一般都已划为限制区，禁止车辆上落客及停车，而且巴士公司在建议「服务详情表」的行车时间及班次时（见下文第 **4.21 – 4.23** 段），应已计算各条巴士线沿途的交通情况（包括有否车辆经常违例停泊的情况），正如巴士公司会计算沿线各巴士站上落乘客所需时间一样。因此，运输署不认同违例泊车严重是导致巴士脱班的原因。

4.18 对于运输署与业界就此问题有不同意见（见上文第 **4.5** 及 **4.17** 段），本署的调查员曾到多个地点进行实地视察，发现一些地区（例如：尖沙咀永安广场对面的梳士巴利道，以及铜锣湾近

电业城的轩尼诗道）在划为限制区的时段，不时有车辆违例停泊的情况出现，违例停泊情况偶尔更严重阻碍巴士靠站或行驶。

4.19 本署认为，违例泊车的情况在制定「服务详情表」后会有所改变，该署应联同巴士公司及有关部门不时重新检视车辆违例停泊的情况及对巴士行车的影响，从而制订相应改善措施。

实行的改善措施

4.20 为稳定巴士班次，运输署会与巴士公司共同研究改善方案，包括修改行车时间及重组巴士路线。

修改行车时间

4.21 巴士公司在开办新的巴士路线或改动现有巴士路线行经路段时，会先进行试路，以订定路线的距离及所需行车时间。不过，路面情况会由于社会经济发展及交通基建而有所改变，令巴士未能在原先订定的行车时间内完成车程（即从一个总站至抵达另一个总站），造成脱班或行车延误。因此，巴士公司会不时因应个别巴士路线的营运情况的改变向该署提出申请，修改行车时间，以反映实况。另一方面，该署亦会因应日常监察巴士服务所得的调查结果，在有需要时主动要求巴士公司修改个别巴士路线的行车时间。

4.22 在接获巴士公司更改「服务详情表」所编订行车时间的申请后，运输署会进行调查，以了解实际行车时间，并处理申请。

4.23 在二〇一一年及二〇一二年，各巴士公司共提出 137 项巴士路线修改行车时间的申请，该署批准了 124 项，当中 57 项申请在一个月内完成审批。视乎个别申请是否已具备充足及可信赖的数据，以及乘客受影响的情况，审批时间最长需时十个月，最短需时一个星期。

巴士路线重组

4.24 由于巴士路线的服务范围或行车路线重迭会加重路面挤塞情况，为优化巴士路线的网络及纾缓交通挤塞情况，该署每年均会与各巴士公司检讨其巴士路线网络，选择合适的路线进行路线重组计划。

4.25 在实行巴士路线重组前，该署须咨询受影响地区的区议会。若有反对意见，该署在需要时会修改方案，然后再进行咨询。咨询过程所需的时间因应每个方案的复杂性、接获的反对意见的多寡，以及是否跨地区而有所不同。

4.26 据二〇一〇年六月至二〇一三年五月的资料，有关巴士路线重组的统计数字如下：

年度	2010年6月至2011年5月	2011年6月至2012年5月	2012年6月至2013年5月
经运输署审研后呈交的路线重组计划方案	89	44	103
遭反对而需撤回的方案	44	14	43
实施的方案*	45	30	60

* 包括少数遭区议会反对的方案

4.27 虽然通过重组巴士路线减少不必要的车流，有助改善空气质素和纾缓挤塞，但在重组服务后或会令一些乘客要改变乘车习惯或造成不便，故经常会因地区人士反对而进展缓慢。然而，该署在二〇一三年着力推动巴士路线重组，合共取消了 15 条低用量的巴士路线或将该等路线与其它路线合并，缩短了 4 条巴士路线，并减少了约 100 条路线的班次。该署在二〇一三年六月至十一月已实施的巴士路线重组计划方案的数目是 39 个，数目较往年同期为多。

4.28 从上文第 **4.26** 段可见，过去三年呈交给区议会的路线重组计划方案众多，但最终通过实施的方案不足 60%，成功率并不理想。本署明白，巴士重组安排（尤其是涉及减少服务的建议）难免会对现有的乘客造成不便。另一方面，大量巴士在路面行走，不但会造成交通挤塞，增加空气污染，如有关路线的载客率偏低，更有可能增加巴士公司的成本和加价压力。因此，运输署必须在不同持份者的利益之间作出平衡。要改善交通挤塞问题，巴士路线重组是重要的一环。然而，巴士重组计划的顺利执行，有赖各方的包容、合作及支持。因此，本署认为，该署应加强宣传以推动巴士路线重组计划，让市民明白有关计划的重要性及好处。

交通挤塞引起的问题

巴士脱班问题

4.29 有关交通挤塞而引致的巴士脱班的数字及上升趋势，见上文第 **4.2** 段及 **4.3** 段。

巴士延误问题

4.30 如上文第 **2.6** 段所述，运输署认为巴士行车延误不一定会造成脱班，若巴士公司已采取措施避免脱班，如尽快安排开出下一个班次，则情况可以接受。另外，该署会因应市民的投诉，对相关路线在涉事的时段进行调查，来审视该路线班次的延误情况，但该署并没有就各条巴士路线整体班次的延误情况作出恒常和系统性的分析和监察。

4.31 本署对于运输署的看法甚有保留。本署收到市民的投诉及意见，均认为从乘客的角度来看，巴士班次延误过久等同脱班，不能接受。该署对巴士脱班的定义（见上文第 **2.3** 段）和班次延误的看法（见上文第 **2.6** 段），与市民的感受有很大落差。事实上，市民在车站候车时，往往发觉按有关路线的「服务详情表」巴士应到站，但等候良久仍不见巴士到来。出现这情况有四种可能性：

(i) 在相关时段出现脱班，而以整天计算，班次数目未能符合规定，当天仍属有巴士脱班；

(ii) 在相关时段有巴士脱班，但在其它时段班次数目较规定多，故以整天计算并无脱班；

(iii) 因应特殊情况的安排，有关班次不停该站；以及

(iv) 巴士到站的时间有延误，延误的程度近乎两班车的相隔时间。

在这四种可能性中，只有第一种会被运输署列为「脱班」，其余三种均不会；但对乘客而言，上述四种情形，感觉上实与巴士脱班无异。本署相信，若把第(ii)至第(iv)种情形亦计算为脱班，脱班率必定更为严重。事实上，二〇一二年乘客投诉巴士班次的数字在运输署计算的脱班率得到改善的情况下上升（见上文第 **2.10** 段），与该署对巴士脱班的定义和市民的感受有很大落差，亦可能有关。

4.32 显而易见，若某路线在市民需要巴士服务的时段（如繁

忙时段）少了一个班次，即使巴士公司在当天其它时段（如非繁忙时段）巴士班次数目较规定多，对相关市民而言是毫无帮助。同样，在繁忙时段巴士班次数目较规定多，对非繁忙时段的乘客而言，亦是无济于事。但以运输署现时的脱班定义计算，上述情况并无脱班。因此，单以某一天来计算脱班率，并不能反映巴士服务的实际情况。

4.33 另外，本署的实地观察（见上文第 **2.7 - 2.8** 段）虽然显示延误的时间大部分不算长，不过，对等候班次疏落的路线的乘客而言，便会感到延误情况严重。例如巴士实际延误 10 分钟，但因其班次为 25 分钟一班车，故两班巴士相隔 35 分钟，候车乘客便会感到很久都没有巴士抵达。

4.34 此外，若因一班巴士延误很久（例如是 15 分钟）才到达总站或照顾需求高中途站的候车乘客，站长可能会因应情况调派该巴士直接驶往一个中途站，在这情况下，在巴士不停站的首数个中途站候车的乘客，便会感到是巴士脱班。

4.35 以现时运输署对「巴士脱班」的定义（以一整天计算）而言，交通挤塞造成的问题，主要是班次延误，而非脱班，因为前者是交通挤塞的直接结果，若巴士公司能加密当天往后的班次，又或安排特殊班次，便不会出现「脱班」。然而，如上文所述，严重的班次延误和特殊班次安排，对乘客而言均与脱班无异。可见，运输署现时对「脱班」的定义，以及不对班次延误作任何监察，与市民对巴士服务的要求和对该署的监管角色的期望，有很大落差。本署认为，该署应从速检讨脱班的定义，考虑把一天分为不同时段，分别计算巴士脱班的情况。

4.36 至于巴士班次延误问题，本署曾进行的实地观察（见上文第 **2.7** 段）及营运资料的研究（见上文第 **2.9** 段），规模非常有限，整体情况如何，有待运输署深入研究。本署认为，该署应就巴士班次延误问题进行探讨及相关的数据分析；如有需要，应要求巴士公司在其日常提交的营运数据中加入相关数据，从而对「巴士脱班」和「班次延误」问题，作出更有效的监察和规管。

总结

4.37 本署理解，交通挤塞并非是巴士公司可控制的因素，但鉴于它是造成巴士脱班／班次延误的主因之一，要解决此问题，运输署实是责无旁贷。因此，该署必须密切监察车辆数目的增长

对巴士运作的影响，以及加强对巴士脱班和班次延误的监控，以及就巴士路线重组计划加强宣传工作。

5

车长人手不足及其它问题

车长人手不足

5.1 车长人手不足是另一个导致巴士脱班的主要原因。过去五年，巴士公司因车长人手不足而引致的脱班率如下：

巴士公司	**2008 年**	**2009 年**	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**
九巴	1.2%	1.6%	4.4%	5.2%	2.6%
城巴一	0.2%	0.3%	0.2%	0.3%	0.8%
城巴二	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
新巴	0.3%	0.2%	0.4%	0.7%	1.1%
龙运	0.1%	0.0%	0.3%	1.6%	2.1%
大巴	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

5.2 上述数字显示，因车长人手不足而导致巴士脱班的问题，在二〇一〇年及二〇一一年特别严重，尤以一间主要的巴士公司（九巴）为甚，而另一间巴士公司（龙运）则于二〇一一年及二〇一二年明显转趋严重。若与因交通挤塞而导致的脱班率（见上文第 **4.2** 段）比较，可见车长人手不足对上述两间巴士公司影响较大。

5.3 各巴士公司均设有一定数目的后备车长，以备当有车长临时缺勤或放假时补上。一般而言，巴士公司应可按其营运操作模式、车长的假期福利、车长过往申请病假的情况，以及车长流失率等一系列数据，订定及聘请适量的后备车长。然而，若车长流失率上升，巴士公司又未能及时招聘足够新车长，以致缺勤的车长人数多于后备车长的人数时，便会有脱班的情况出现。鉴于新聘任的车长培训需时，兼且并非每一个后备车长都熟悉行走某一条巴士路线，故即使有足够数量的后备车长当值，亦可能无法成功配对行走因车长缺勤而需后备车长的路线。因此，一旦出现

人手短缺，情况往往不易实时解决。

5.4 据运输署及巴士公司管理层人员反映，近年车长人手不足的原因，主要是劳工市场情况转变，导致巴士车长一职相对缺乏吸引力，以及现职车长的流失率上升。

5.5 就车长人手不足的问题，运输署曾与相关巴士公司管理层举行会议商讨。就此，巴士公司已在二〇一一年及二〇一二年实行多项改善措施，包括积极招募车长及培训车长、加强与现有车长的沟通、改善工作环境等。另外，该署亦鼓励巴士公司密切留意改善车长的工作、休息及用膳时间等安排，以吸引更多人入行。根据上文第 **5.1** 段的表列数字，就其中一间受车长人手不足影响最大的巴士公司（即九巴）而言，因这因素而引致脱班的情况，从二〇一二年起已有改善。

5.6 不过，上述数字亦显示，车长人手不足的问题并未完全解决。虽然在一间主要的巴士公司方面，情况有明显改善，但其它三间巴士公司的情况却有上升之势。虽然以比例而言未算严重，但当局对此不能掉以轻心。以九巴而言，因车长人手不足引致巴士脱班的情况需要两年时间才能改善，情况绝不理想。因此，运输署必须密切监察此情况。鉴于聘请足够车长属巴士公司的责任，亦是巴士公司可控制的范围，当运输署察觉到有巴士公司开始出现车长人手紧绌的迹象时，便应尽快跟进，督促相关的巴士公司从速解决问题。

车辆不足及车辆机械故障

5.7 本署留意到，车辆不足及车辆机械故障引致巴士脱班占一定的比率（见附件一），而两者亦属巴士公司可控制的范围。事实上，一些主要巴士公司因车辆机械故障引致巴士脱班的比例，与它因交通挤塞引致巴士脱班的比例，亦相去不远。本署认为，运输署应向巴士公司了解车辆不足及车辆机械故障的主要原因，并探讨适当改善措施。

「其它原因」

5.8 本署留意到，因「其它原因」引致脱班所占的比率并不低（见附件一），而运输署现时并无详细一一了解各项「原因」的分类，实有不足之处。本署认为，为深入了解脱班问题，运输署应仔细分析目前笼统归类为「其它原因」中的细项，以探究是否

应将某些细项原因分别归类，并在有需要时找出相应解决方法，以纾缓脱班的问题。

「鬼巴」问题

5.9 二〇一二年年中有报章报道，发现有一间专营巴士公司为求短时间「造靓条数」，而安排巴士在接近总站附近的中途站开出，直接驶回总站，便当作一个完整的班次。有关报道把这些班次称为「鬼巴」。

5.10 就此问题，运输署于二〇一二年六月去信该巴士公司，并与该巴士公司管理层举行会议，责成巴士公司必须清楚记录行车班次，而一些不在「服务详情表」内列出而临时安排的特别班次，不得记录为一个正常营运班次。

5.11 同年六月至八月，该署两度就该巴士公司的部分路线进行调查，结果显示班次大致正常。与此同时，该署考虑到巴士公司因交通挤塞、巴士机械故障等问题，有需要安排特别班次前往某个中途站才开始接载候车乘客，遂接纳巴士公司的解释，把这类特别班次的安排，看作是一个正常安排[5]。运输署表示，至今没有确凿的证据证明巴士公司曾涉及安排所谓「鬼巴」在路线上行驶。

5.12 本署理解，巴士公司有时确需要安排临时特别班次往某个中途站接载乘客。然而，有关「鬼巴」的说法是一个相当严重的指控，若然一如上文第 **5.9** 段提及的媒体报道，有巴士班次纯为避免出现脱班而在接近尾站的中途站开出，直接驶回总站，情况绝不能接受。

5.13 事实上，就「鬼巴」一事，市民对于运输署曾作出的跟进工作毫不知情，因此，市民对「鬼巴」是否存在仍有不同的猜测。本署认为，该署应密切留意有关报道，展开跟进调查，并在适当时向公众交代情况。

[5] *有关计算营运班次最新安排，见上文第* ***2.4*** *段。*

6

处理巴士服务投诉

初步调查

6.1 就巴士班次失准、脱班或延误的投诉，运输署会首先分析投诉内容，并要求有关巴士公司响应及（如有需要）提交相关营运数据作审阅，以了解所涉巴士路线有否按「服务详情表」订定的班次和时间表提供服务。与此同时，该署一般会向巴士公司发提示信，要求后者留意改善。该署亦会因应情况安排路线调查。

投诉涉及巴士公司不能控制的因素

6.2 若发现巴士公司未有按「服务详情表」规定提供服务，该署会要求巴士公司作出解释。若脱班或班次失准的原因是巴士公司不能控制的（如交通挤塞、交通意外等），该署会留意有关情况是否经常发生。如有需要，该署会与巴士公司共同研究改善措施，如改善道路环境、修改行车路线、调整时间表以配合实际情况。

投诉涉及巴士公司可控制的因素

6.3 若导致脱班或班次失准的原因属巴士公司可控制的范围（如车长人手不足、车辆不足及车辆机械故障），而巴士公司没有合理解释或适时作出改善，该署会再向巴士公司发出提示信，要求实时采取改善措施。如情况持续，该署会发出警告信。

6.4 至于何时发警告信，该署没有硬性规定，要视乎个案的持续性及严重程度而定。

回复投诉的时限

6.5 根据运输署的内部指引规定，该署在接获书面投诉的5个工作天内必须发信认收，并须在10个工作天内回复投诉人。若个案复杂，该署会先作初步回复，并在21个工作天内详覆。对于非常繁复的投诉，该署或需更长的时间处理。在此情况下，该署会适时向投诉人交代原因。

个案研究

6.6 本署综合公众人士提供的意见（见上文第**1.5**段）及本署曾处理的相关投诉的数据，归纳市民对运输署处理投诉的不满如下：

- 只作转介者，没有自己作出调查；
- 该署如何查证巴士公司响应的数据属实，令人质疑；
- 回复投诉时间过长；以及
- 未能解决脱班或班次延误的问题。

6.7 本署拣选了多个个案作详细研究，现列出其中三宗个案，以显示该署处理投诉的程序及手法。

个案一

<u>投诉事项</u>

6.8 由二〇一二年六月至二〇一三年八月期间，投诉人透过1823电话中心（「电话中心」）提出了20多次投诉，指某巴士路线在黄昏时段的班次减少及有延误，等候时间由20分钟至60分钟不等[6]。

<u>调查及跟进工作</u>

6.9 在接获投诉后，该署进行了下列跟进工作：

- 初步调查：就投诉人的指称核对巴士公司以往提交的营运资料，并要求巴士公司解释，同时发出提示信。初步发现有些日子确实有班次延误及失准的情况出现。
- 路线调查（共24次）：结果显示有些班次按「服务详情表」开出，但亦有班次失准的情况出现。

---

6 *按该路线的「服务详情表」的规定，班次为5至12分钟一班。*

- 派员到有关路段观察交通情况：并无发现严重交通挤塞，但留意到沿事涉地点有众多巴士行驶，巴士需排队靠站上落客，造成行车延误。

（本署综合观察：就其中 3 次投诉而言，相关班次属正常；另有 3 次因车长缺勤 / 车辆机械故障等属巴士公司可控制的因素造成班次失准；其余的大多是因交通挤塞、交通意外等非巴士公司可控制的因素造成的班次失准。）

- 跟进工作：
  - (1) 多次发信提示巴士公司要按「服务详情表」提供服务，要求巴士公司采取改善措施，亦有要求弹性调整班次。
  - (2) 两次在与巴士公司举行的会议上，就涉及此投诉的巴士路线提醒巴士公司，须按「服务详情表」提供服务。

回复投诉人

6.10 就投诉人的多次投诉，该署每次均在 10 至 22 个工作天内回复，每次回复都按该次投诉内容作出响应，解释引致该次巴士班次失准的原因和该署的跟进工作（例如：路线调查结果），以及承诺会密切监察该路线的服务。

本署观察所得

6.11 该署在处理投诉时，并非只作转介，确曾核对巴士公司先前提交的营运数据记录，并在有需要时作路线调查。然而，该署的跟进工作，未能令投诉人察觉到有确实成效：前后 20 多次的提示信和两次在会议上向巴士公司作出的提示，均未见巴士服务有显著改善。

6.12 在回复投诉方面，该署的回复时间大致符合内部指引规定。然而，投诉人在一年多期间不断提出相同投诉，但该署却以处理单一投诉的手法，每次回复均只按该次投诉内容作出一式一样的响应：解释该次班次失准原因、告知调查结果、承诺继续监察，但欠缺具体改善措施，或是可见的改善成效。此外，该署的回复亦多是不断重复先前的回复内容，实难怪投诉人不满而不断投诉。

个案二

投诉事项

6.13 由二〇一二年五月至十二月，投诉人七度致电电话中心投诉三条巴士路线在不同时段有班次失准及不足的情况；以及等候时间为16分钟至26分钟不等[7]。

调查及跟进工作

6.14 电话中心把投诉转介运输署，该署每次均随即要求有关巴士公司解释及提示巴士公司须按「服务详情表」提供服务。综合巴士公司的解释，其中五次班次失准是因为车长缺勤，其余两次则是因交通意外。该署亦进行了三次路线调查，但无发现有脱班的情况。另外，该署亦审视投诉人提出较多投诉的其中两条巴士路线连续三个月（分别为二〇一二年五月至七月及七月至九月）的脱班率，留意到脱班情况有改善。

6.15 总体而言，就投诉人的投诉，运输署未有发现有需要向事涉巴士公司采取任何具体行动或提出任何具体要求。

回复投诉人

6.16 就投诉人的多次投诉，该署每次均在8至22个工作天内回复。回复时，该署解释班次失准的原因、其跟进工作，包括路线调查结果，并承诺会密切监察该些路线的服务。

本署观察所得

6.17 在这宗个案中，由于在该署的初步调查阶段，巴士公司已承认五次班次延误是因为车长缺勤（即属巴士公司的责任），而其余两次是因为交通意外（即属突发事件），因此，就个别投诉的起因而言，该署不需要作更深入调查。该署在处理此投诉时，并非只求解释个别事件，亦有进行路线调查及审视事涉巴士路线的脱班率，以监察较整体的脱班问题，值得赞许。不过，该署未有就巴士公司多次因车长缺勤而采取进一步具体跟进行动，有欠完善。

个案三

投诉事项

---

[7] *按该三条路线的「服务详情表」的规定，它们的班次分别为8至10分钟、4至6分钟及15分钟一班。*

6.18 由二〇一二年三月至二〇一三年八月，投诉人就某巴士路线班次失准的问题，先后发了 15 次电邮给运输署提出投诉。其投诉内容包括：

- 曾等候巴士约一小时[8]；
- 该署的响应只是「搬字过纸」；以及
- 质疑该署有否查证巴士公司的解释（包括某一个巴士班次没有脱班）是否属实。

<u>调查及跟进工作</u>

6.19 该署就投诉进行了下列跟进工作：

- 初步调查：就投诉人的指称要求巴士公司解释，并多次提示巴士公司，须按「服务详情表」提供服务。
- 路线调查（共 6 次）：结果显示班次大致正常，但亦有班次失准的情况出现。
- 进一步调查：就投诉人质疑巴士公司表示某一个巴士班次没有脱班，要求巴士公司提供透过八达通卡收取乘客车资的记录，以查证该路线行车的日期及时间。另就巴士公司声称某巴士班次行车延误乃天雨影响所致的原因，在香港天文台网页核对天气资料，查证是否属实。

（本署综合观察：就其中 3 次投诉而言，相关班次属正常；另有 3 次因车辆机械故障等属巴士公司可控制的因素造成班次失准；亦有 5 次是因交通意外或大型活动 / 游行等情况造成交通挤塞这类非巴士公司可控制的因素造成的班次失准。）

- 跟进工作：
  (1) 多次发信提示巴士公司要按「服务详情表」提供服务，要求巴士公司采取改善措施，亦有要求灵活调配巴士提供服务、检查和保养车辆。

  (2) 7 次在与巴士公司举行的会议上，就涉及此投诉的巴士路线提醒巴士公司，须按「服务详情表」提供服务，并严正敦促巴士公司须实施有效措施保持该路线班次的稳定性。

<u>回复投诉人</u>

6.20 在该署 8 次回复投诉人中，4 次回复需时 6 至 20 个工作天不等，但其中 4 次回复需时 27 至 59 个工作天。在处理需时较

---

[8] *按该路线的「服务详情表」的规定，班次约为 20 分钟一班。*

长的投诉中，该署有时会催促巴士公司尽快回复，亦偶尔会致函投诉人，告知需较长时间处理，但亦有时没有发简覆给投诉人。在该署的回复中，该署解释班次失准的原因、其跟进工作，包括路线调查结果，并承诺会密切监察该路线的服务。然而，投诉人仍非常不满「脱班」问题持续，更质疑该署有否认真跟进。

本署观察所得

6.21 该署在处理这宗个案时，并非只作转介，有核对巴士公司先前提交的营运数据记录，并在有需要时作路线调查，更在投诉人提出质疑时，以不同方法查证巴士公司的解释是否属实，处理认真，亦在个别问题上响应了投诉人的质疑。虽然如此，由于该署未能有效解决投诉人关注的巴士脱班及延误问题，而部门的回复亦未能向投诉人清楚解释该署有什么中、长期的措施改善情况，投诉人对该署响应仍然不满。

6.22 在回复投诉人的时间方面，虽然该署未能每次均按内部服务承诺回复投诉人，但由于有些投诉较繁复，该署需多次要求巴士公司解释或索取进一步资料，故回复需时，实可理解。然而，该署职员应按内部指引的规定，适时向投诉人发简覆交代原因。

本署的总体观察

调查及查证

6.23 上述三宗个案显示，一般而言，运输署职员处理投诉态度认真，并非只作转介，有时亦会查证巴士公司提供的资料是否属实。本署理解，由于投诉甚多，在有限的资源下，该署职员难以就每宗投诉对巴士公司提供的资料反复查证或安排路线调查。因此，在某些情况下，例如针对相关路线的投诉数目不多，而巴士公司提供的资料看来亦合理，该署根据该些资料回复市民，实无可厚非。然而，若过往已有大量针对某路线的投诉，或投诉人多次重复投诉，则该署应考虑对巴士公司提供的数据的真实性作反复求证，甚或作实地调查，并在回复投诉人时全面向投诉人交代详情，以释除其疑虑。

6.24 现时该署并无指引，帮助职员判断在甚么情况下需要进行查证或安排实地调查等工作。本署认为，该署可考虑在这方面制订内部指引。

回复时间

6.25 运输署在响应投诉所需时间方面，大致上符合内部指引规定。就处理较复杂的个案，该署需多次要求巴士公司解释或索取进一步数据，故回复投诉人需时，可以理解，惟须适时向投诉人发简覆交代。

如何回应关于巴士脱班和延误的投诉

6.26 在该署处理的大多数投诉中，其实职员已作出适当调查，亦已尽力回答市民，但市民仍然不满，归根结柢，是因为班次延误问题未获真正解决。相信广大市民会接受，要做到零或接近零脱班或延误，基本上是不可能的；而要降低脱班或延误的比率，亦有资源上的考虑。话虽如此，政府亦不能不就这问题向巴士公司提出一定的要求。

6.27 虽然运输署会监察某些巴士路线的脱班情况，但在回答市民对巴士脱班的投诉（特别是反复投诉）时，该署并无提及相关巴士路线的整体脱班情况。该署更因没有掌握班次延误的数据，而在响应大多数有关投诉时，只能确定投诉是否属实，若然要求巴士公司改善，最多亦只能不断监察、提示，却未能给予市民一个确切说法：在事件中，事涉巴士公司的服务是否不符应有水平；又或该署已采取哪些措施，敦促巴士公司在一定时限内改善有关服务。正因如此，该署对大部分的投诉，往往只能给予一式一样的回复，而令投诉人（特别是多次或反复投诉的投诉人）怀疑该署有否认真跟进投诉，情况极不理想。

6.28 本署认为，该署在回复投诉人时，应尽量提供足够具体数据和数据，交代跟进详情，以释除其疑虑。

7

整体评论及建议

7.1 巴士服务覆盖全港地区，是广大市民日常使用的一项重要公共交通工具。对于居住在铁路网络未能覆盖的市民而言，巴士服务尤为重要。由于巴士服务与民生息息相关，其服务质素对市民影响很大。因此，运输署实有责任确保巴士公司提供优质及稳定的巴士服务。

7.2 此项主动调查的结果显示，该署监察巴士行车班次的机制，有三大不足之处：

(1) *与市民的期望有明显落差*。如上文第 **4.30-4.36** 段所言，运输署记录的脱班率，与市民心目中的脱班率，有很大差异。此外，该署亦无监察班次延误的情况。

(2) *未有充分利用巴士公司提供的营运数据，就一些市民关注的问题作深入分析，以加强对巴士服务的监督*。如上文第 **3.3** 段所述，巴士公司就它们营运的巴士班次，恒常地向运输署提供大量和详细的数据。若该署能有系统地分析这些数据，应可更有效的掌握巴士脱班或班次失准的问题，以及导致这情况的不同成因的重要性，从而对有关巴士公司作适时和适切的监督。

(3) *对巴士公司的惩罚机制并不适切*。如上文第 **3.20** 段所述，政府现时对巴士公司的法定罚则难于实行，没有阻吓性，亦无助于改善服务。行政措施如发出提示信或警告信则效力成疑。

7.3 此外，该署在处理及回复关于巴士脱班或延误的投诉方面，亦有须改善之处。本署在调查中审阅过的个案显示，处理投

诉的职员大多数都有认真处理，但碍于该署对巴士脱班及延误的总体情况掌握不足，在不少个案中未能给予投诉人确切的响应，因此往往被人诟病。

7.4 总括而言，在审视了该署现行的监察机制及相关问题后，申诉专员建议运输署：

监察机制

(1) 加强主动核实巴士公司提交的营运资料（上文第 **3.19** 段）。

(2) 检讨现行的惩罚机制（上文第 **3.20** 段）。

纾缓交通挤塞

(3) 就巴士平均实际行车时间延长的报道，向相关巴士公司了解实情。若证实情况属实，应与巴士公司检讨，需否修改个别路线的行车时间、行车路段或进行路线重组。若数据不实，该署实应向公众澄清，以正视听（上文第 **4.10** 段）。

(4) 密切监察车辆数目的增长会否造成交通挤塞及影响巴士的行车速度（上文第 **4.14** 段）。

(5) 联同巴士公司及有关部门不时重新检视车辆违例停泊的情况及对巴士行车时间的影响，从而制订相应改善措施（上文第 **4.19** 段）。

(6) 加强宣传以推动巴士路线重组计划，让市民明白有关计划的重要性及好处（上文第 **4.28** 段）。

脱班及行车延误问题

(7) 从速检讨脱班的定义，考虑按不同时段分别计算巴士脱班的情况（上文第 **4.35** 段）。

(8) 就巴士班次延误问题进行探讨及相关的数据分析；如有需要，应要求巴士公司在其日常提交的营运数据中加入相关数据（上文第 **4.36** 段）。

车长人手不足

(9) 继续监察巴士公司车长人手不足的情况，当察觉到有巴士公司开始出现车长人手紧绌的迹象，即尽快跟进，督促相关的巴士公司从速解决问题（上文第 **5.6** 段）。

车辆不足及车辆机械故障

(10) 向巴士公司了解车辆不足及车辆机械故障的主要原因，并探讨适当改善措施（上文第 **5.7** 段）。

「其它原因」

(11) 仔细分析目前笼统地归类为「其它原因」中的细项，以探究是否应将某些细项原因分别归类，并在有需要时找出相应解决方法，以纾缓脱班的问题（上文第 **5.8** 段）。

「鬼巴」的问题

(12) 密切留意有关「鬼巴」的报道，展开跟进调查，并在适当时向公众交代情况（上文第 **5.13** 段）。

处理投诉

(13) 考虑制订内部指引，帮助职员判断在甚么情况下需要进行查证或安排实地调查等工作（上文第 **6.24** 段）。

(14) 在回复投诉人时，应尽量提供足够具体数据和数据，交代跟进详情，以释除其疑虑（上文第 **6.28** 段）。

申诉专员公署
档案：OMB/DI/254
二〇一四年一月

附件一
（第 2.12 段）

脱班原因统计数字

年度	2008						2009						2010						2011						2012					
(%)	九*	城一*	城二*	新*	龙*	大*	九	城一	城二	新	龙	大	九	城一	城二	新	龙	大	九	城一	城二	新	龙	大	九	城一	城二	新	龙	大
车长人手不足	38.1	12.3	12.3	11.6	8.8	0	48.2	19.7	25.4	11.2	9.6	12.5	67.6	12.8	17.9	17.4	21.6	7.7	64.7	18.3	22.9	22.1	63.0	0.7	57.0	25.5	19.8	22.7	83.4	0
车辆不足	6.6	6.6	6.8	17.7	10.9	0	4.8	7.8	17.3	21.5	7.6	0	3.2	4.3	14.9	16.0	4.7	0	4.1	4.9	28.1	12.5	3.7	0	1.8	5.0	27.4	8.7	4.0	0
车辆机械故障	11.4	7.6	6.3	17.9	7.6	0	12.5	10.4	10.8	22.0	14.2	87.5	7.2	8.2	11.6	15.1	9.3	42.3	6.2	5.8	8.4	10.0	5.1	2.1	9.1	3.3	6.7	6.9	4.6	0
交通挤塞	12.4	31.4	8.7	25.1	0.7	0	10.8	37.6	10.0	27.3	0.5	0	8.0	59.9	19.1	37.2	0.5	0	7.7	45.9	18.6	38.6	1.0	0	14.2	32.4	19.1	26.9	0.6	0
交通意外	1.2	0.8	1.3	1.0	0.3	0	1.0	1.2	1.6	1.2	1.5	0	0.5	1.3	2.6	0.9	0.6	23.1	0.4	1.1	1.5	0.3	0.4	1.4	0.7	0.5	1.2	0.4	0.1	0.3
其它原因	30.3	41.3	64.6	26.7	71.7	100	22.7	23.3	34.9	16.8	66.6	0	13.5	13.5	33.9	13.4	63.3	26.9	16.9	24.0	20.5	16.5	26.8	95.8	17.2	33.3	25.8	34.4	7.3	99.7
总数	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

九 = 九龙巴士有限公司

城一 = 城巴有限公司（专营权一）

城二 = 城巴有限公司（专营权二）

新 = 新世界第一巴士服务有限公司

龙 = 龙运巴士有限公司

大 = 新大屿山巴士有限公司

（资料来源：运输署）

按车辆种类划分的车辆登记及领牌数字

年份	电单车		私家车		的士		专营巴士		非专营公共巴士		私家巴士	
	登记总数	领牌总数	登记总数	领牌总数	登记总数	领牌总数	登记总数	领牌总数	登记总数	领牌总数	登记总数	领牌总数
2008	52,008	37,608	421,062	383,141	18,138	18,115	5,830	5,794	7,071	6,957	507	493
2009	52,933	37,604	429,754	393,812	18,138	18,128	5,799	5,786	7,066	6,968	504	492
2010	53,823	38,008	449,400	414,966	18,138	18,131	5,796	5,729	7,065	6,985	505	496
2011	55,286	38,617	471,685	434,843	18,138	18,132	5,821	5,798	7,071	6,986	499	493
2012	57,368	39,741	494,646	454,697	18,138	18,131	5,788	5,743	7,055	6,957	558	544
过去五年增长	5,360	2,133	73,584	71,556	0	16	-42	-51	-16	0	51	51

年份	公共小巴		私家小巴		货车		特别用途车辆		政府车辆		总计	
	登记总数	领牌总数	登记总数	领牌总数	登记总数	领牌总数	登记总数	领牌总数	登记总数	领牌总数	登记总数	领牌总数
2008	4,350	4,350	1,971	1,936	117,592	109,262	1,319	1,155	6,295	6,295	636,143	575,106
2009	4,350	4,347	2,020	1,992	114,003	107,402	1,427	1,263	6,276	6,276	642,270	584,070
2010	4,350	4,348	2,093	2,077	114,775	109,416	1,466	1,325	6,315	6,315	663,726	607,796
2011	4,350	4,345	2,216	2,200	117,170	111,164	1,556	1,406	6,297	6,297	690,089	630,281
2012	4,350	4,347	2,463	2,439	119,883	112,721	1,620	1,450	6,240	6,240	718,109	653,010
过去五	0	-3	492	503	2,291	3,459	301	295	-55	-55	81,966	77,904

年增长												

（资料来源：运输署）

附件二
（第**4.11**段）